国家社会科学基金“九五”重点课题
中国社会科学院“九五”重大课题

中华人民共和国经济史（1949～1952）

THE ECONOMIC HISTORY OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

吴承明 董志凯 / 主　编
武　力 陈廷煊 / 副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

中华人民共和国

（1949～1952）经济史

上架建议：经济史



ISBN 978-7-5097-1010-4
定价：129.00元

www.ssap.com.cn

国家社会科学基金“九五”重点课题
中国社会科学院“九五”重大课题

中华人民共和国经济史（1949～1952）

THE ECONOMIC HISTORY OF
THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

吴承明 董志凯／主 编
武 力 陈廷煊／副主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目（CIP）数据

中华人民共和国经济史.1949～1952／吴承明，董志凯主编.
—北京：社会科学文献出版社，2010.1
ISBN 978-7-5097-1010-4

Ⅰ.中…　Ⅱ.①吴…②董…　Ⅲ.经济史-中国-1949～1952
Ⅳ.F129.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第158582号

中华人民共和国经济史（1949～1952）

主　　编／吴承明　董志凯
副 主 编／武　力　陈廷煊

出 版 人／谢寿光
总 编 辑／邹东涛
出 版 者／社会科学文献出版社
地　　址／北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦
邮政编码／100029
网　　址／http：//www.ssap.com.cn
网站支持／（010）59367077
责任部门／财经与管理图书事业部（010）59367226
电子信箱／caijingbu@ssap.cn
项目经理／周　丽
责任编辑／王玉水
责任校对／邓雪梅　胡秀玲
责任印制／董　然　蔡　静　米　扬

总 经 销／社会科学文献出版社发行部
（010）59367080　59367097
经　　销／各地书店
读者服务／读者服务中心（010）59367028
排　　版／北京德彩汇智文化有限公司
印　　刷／北京季蜂印刷有限公司

开　　本／787mm×1092mm　1/16
印　　张／49.75
字　　数／904千字
版　　次／2010年1月第1版
印　　次／2010年1月第1次印刷

书　　号／ISBN 978-7-5097-1010-4
定　　价／129.00元



编 委 会

写作分工

全书由吴承明、董志凯拟定大纲，组织撰写、终审；武力、陈廷煊、徐建青对初稿作了全面审改；吴江对书稿的体例和数字做了统一与核实工作。具体写作分工如下：

前　言　编委会
导　言　董志凯
第一章　董志凯
第二章　吴承明　董志凯
第三章　武　力
第四章　武　力
第五章　武　力
第六章　武　力
第七章　赵增延
第八章　武　力
第九章　赵学军
第十章　匡家在　陈廷煊
第十一章　剧锦文
第十二章　陈廷煊
第十三章　剧锦文　武　力
第十四章　董志凯
第十五章　陈廷煊
第十六章　剧锦文
第十七章　董志凯
第十八章　徐建青
第十九章　徐建青
第二十章　陈廷煊　匡家在
第二十一章　赵学军
第二十二章　董志凯
第二十三章　程连升　武　力
第二十四章　陈廷煊　匡家在
第二十五章　陈廷煊　武　力　剧锦文　徐建青
要事年表：陈廷煊　武　力　剧锦文　徐建青　赵学军　赵　农　程连升　匡家在

前　言

《中华人民共和国经济史（1949~1952）》的主要内容是1949~1952年新中国的经济历史。虽然本书所描述的主要内容发生在3年多的时间中，但因－为这段时期是历史新的起点，需要回述历史的继承，特别是旧中国的经济遗产，所以本书的全部内容远远超过了3年。本书是课题组成员历时5年，六易其稿、群策群力、集体攻关的结晶，也是中国社会科学院经济研究所中国现代经济史研究室十余年从事中华人民共和国经济档案资料研究的主要成果之一。

自1979年起，中国社会科学院经济研究所中国现代经济史研究组（1990年改建为研究室）乘改革开放之东风，开始在中央档案馆查阅有关革命根据地、解放区土地改革的历史资料。我们深切地感到，这些历史资料是座尚未开发的宏大宝库，蕴涵着无数革命者、新中国建设者以及档案工作人员以血汗代价换来的经验教训。这些馆藏可谓汗牛充栋，浩如烟海；其内容为第一手记录，翔实具体。但是历史上的多种原因使这些珍贵的资料长期被束之高阁，未能开发利用，实在是资源的闲置与浪费。1988年，董志凯在研究"一五"时期重大建设项目的过程中，中央档案馆国家处处长张志提议，由经济所的科研人员与档案管理人员合作，共同整理编辑中华人民共和国经济档案资料，以此作为新中国经济历史档案开放利用的第一步。这一提议迅即得到中央档案馆和中国社会科学院各级领导的支持。胡乔木、胡绳等领导同志相继对此作了肯定的批示；姚依林等国家领导人也批示同意。于是，从1989年开始，由著名经济学家

刘国光和当时的中央档案馆馆长王明哲任主编的国家社会科学基金项目《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编》开始运作。1989年9月，在中央档案馆30周年馆庆时出版了其中的《固定资产投资和建筑业卷》。至1996年，历经8年寒暑，《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编》12卷全部出齐。利用这批资料，国内外有关学者完成了一批论文与专著，大大丰富了对同期历史的认识。在此基础上，中国现代经济史研究室集体创作了专著《1949—1952中国经济分析》，对这一时期经济体制、经济运行的诸环节，以及第二次世界大战后各国经济恢复的特征，作了比较深入的专题研究。与此同时，由刘国光、王刚（时任中央档案馆馆长）担任主编，开始了《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》的编辑工作。

1996年，国家社会科学基金将《中华人民共和国经济史（第一卷）》（1949—1952年）列为“九五”计划时期重点课题，以中国社会科学院经济研究所中国现代经济史研究室研究人员为主、由著名经济史学家吴承明领衔成立课题组，承担了此重任。课题组成员在编辑《1953—1957中华人民共和国经济档案资料选编》的同时，进一步补充搜集了新中国成立初期的经济史资料。在人员几经变化的情况下，课题组深入开展专题研究，并拓宽研究领域，进一步研习了中国近代经济史、自然地理历史、经济地理历史、区域经济史以及党史、国史等相关学科。至1997年年底，本书的大部分章节形成初稿。2000年上半年完成二稿之后，课题组召开了18次讨论会并进行了近百次书面及电子邮件交流，对稿件做了多次修改，对其中部分章节做了大量补充、修正和调整。课题组认真细致的工作，使本书成为现有研究这个时期新中国经济史的著作中内容最为翔实的一部。

本书是在马克思主义、毛泽东思想和邓小平理论的指导下创作的。本书的研究方法以实证分析为基本原则，言必有据。本书尽可能发掘与核对了当时的数据，全书用267个统计表反映当时的经济状态。本书在作实证分析时，努力把所论事物或行为放在它产生或运行的具体历史条件下来考虑。

一部新的经济史，不是已有文献和著述的选择和综合，而应该用今

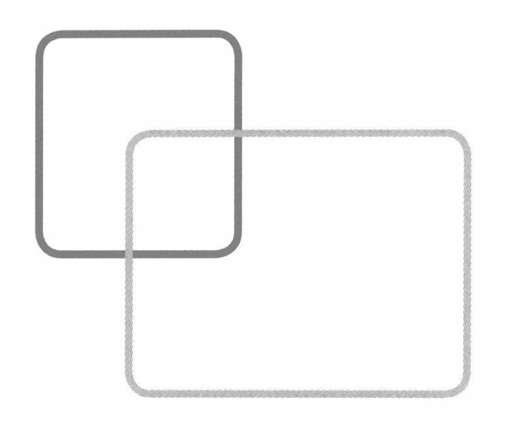
天的理论、历史知识和时代的价值观作为分析的规范或评论依据，以体现新时代的学术水平。本书按照这样的要求，努力把各章节的撰写建立在专题研究的基础上，其中许多章节都是作者多年埋头倾力攻坚的课题；对于已有的结论，也参考现有中外学者的著作、有关最新研究成果和有关学科的新进展，予以再考察。因此，在各章节中，本书尽可能将个人专长与集体智慧结合起来，形成一系列创新见解。这些创新见解都建立在实证分析的基础上。由于我们今天的认识也是有限的，在新的历史资料和理论出现之后，后人还可以批评我们分析的历史局限性。我们认为，这也就是经济史学科需要常研常新、不断发展、永葆青春的原因所在。

本书的撰写得到中国社会科学院领导，科研局、经济研究所领导和专家的支持与帮助。中央档案馆、国家有关部委和中国人民银行的档案部门对本书的资料搜集工作给予了大力支持。近代经济史专家汪敬虞、朱荫贵、陈争平等对有关章节提出了宝贵意见。在此，一并致以衷心的感谢。

本书于 2001 年由中国财政经济出版社出版后，2004 年获“中国社会科学院优秀成果一等奖”。此次由社会科学文献出版社再次出版，除个别文字做技术性更改外，全书内容基本维持原貌。

编委会

2009 年 8 月



目　录

第二编 新民主主义经济体制的建立

第三编　恢复国民经济的重大举措

第五编　内外贸易的恢复和发展

第六编 财政、金融与投资

第七编 劳动就业、收入分配与居民消费

导 言

中华人民共和国屹立于世已经超过半个世纪。50 多年前的中国经济，对于当代人来说似乎相当遥远了，然而其中与当代中国经济相关联、可资借鉴的内容，又实在是相当丰富。那个充满激情的年代的经济往事，不仅能够获得历史学家的珍视，而且能够激起更多人的心灵回荡。因此，从头开始撰写中华人民共和国经济史，近年来成为相关学者的共识，并已形成一批成果。本书作为多卷本《中华人民共和国经济史》的第一卷，力图在十余年研究有关档案资料的基础上，将新中国成立初期的经济历史描述得更客观、更全面一些，为那些有志于探索当代中国经济发展内在规律的人士，提供一部中国经济发展的信史。

一

人们的经济活动总是在特定的空间中进行。中国的自然条件、资源环境是中国经济的产业结构、区域布局、经济成分以至社会人文环境形成的基础因素。这些基础因素的影响随着社会的发展与生产力的提高而变化着，构成了中国经济史研究无法回避的内容。

新中国的经济建设是在中国特定的资源环境和历史条件下起步的，受着这些条件的制约。正是由于各种特定的历史条件，亿万建设者的创造性劳动才形成了中国特色。因此，本书的研究从人与自然的关系延伸到人与人的社会关系。

中华人民共和国是世界上地域广袤、人口众多的大国之一。辽阔的疆域、北半球适中的地理位置与复杂的地形，决定了中国作为世界大国从事经济发

展所面临的种种课题，也决定了中国经济建设面对着复杂多样的气候环境，承担着保护和营造良好生态环境的历史使命。由于季风的周期性活动以及地形等因素的影响，中国形成了四季分明、雨热同期的气候特征。从热带雨林到寒温带针叶林，北半球所有的自然植被类型在中国几乎都有。中国是世界野生动物种类最多的国家之一，也是世界上植物资源最丰富的国家之一，这为农业和其他经济的发展提供了优良的自然基础。同时，由于地理、地质环境复杂，自然变异强烈，且经济基础和减灾能力都比较薄弱，所以中国的生态环境脆弱，自然灾害的强度大、分布广、种类多。中国是世界上自然灾害最严重的国家之一。世界上已知的矿产在中国都已找到，中国已探明储量的矿产总储量居世界第三位。但是由于人口多,需求量和消费量大,按人口平均，资源就不够丰富，所以中国是一个自然资源相对短缺的国家。中国各地区自然条件和历史条件相差较大。自然资源和生产能力分布的不协调，给中国经济的发展带来了严重的制约，增加了对交通运输的强烈需求，增强了区域间经济的相互依赖程度。珍惜资源，保护耕地，保护脆弱的生态环境，提高耕地单位面积产量，选择节地、节水、节能、节约原材料的生产方式，是在中国特色的资源环境条件下发展经济的必然选择，也是制定经济发展战略必须遵循的基本原则。

中国是世界上人口最多的国家，接近世界人口总数的1/4。人口众多，使得中国发展生产的劳动力资源丰富；人口增长速度较快，使得中国的人口构成相对年轻化。这是经济发展的有利因素。但是，这也使得人口对生活资料的需求量十分巨大，而相对短缺的自然资源很难满足如此巨大的需求，从而影响人口素质的提高。改善人民的生存环境，满足人民物质和文化生活的需要，全面提高国民的素质，这是中华人民共和国提高社会生产力、发展经济的最终目的。

新生的中华人民共和国脱胎于旧中国。她与旧中国的经济遗产具有双重关系：一方面废除了不合理的生产关系；另一方面继承、改造与发展了有益于国计民生的经济成分与既有生产力。因此，能否正确地认识与对待旧中国的经济遗产,关系新中国经济的运行与发展。本书作为多卷本《中华人民共和国经济史》的首卷，担负着承上启下的任务。本书不仅在全书的首篇设专章阐述旧中国的经济遗产，而且在各个篇章中几乎都要涉及历史遗留的问题。在这方面，本书借鉴了近代经济史研究的成果，并请教了部分专家学者。

本书将旧中国的经济遗产作了如下概括：中国自然禀赋并不弱，人民勤劳勇敢，经济实力曾长期居于世界前列。但是1840年以来，中国遭受多个帝国主

义国家的侵略，战争连绵不断，社会经济制度严重制约了生产力发展。那是一个封建生产关系占据支配地位的广大农村与帝国主义、官僚资本主义操纵经济命脉的城市相结合的贫穷落后的经济体系。其显著特点是：生产力水平低下，经济结构不合理，资本总量不足与官僚资本相对集中并存，城乡之间与区域之间发展极不平衡。在长期遭受严重的战争创伤之后，这些特点更加突出，并且进一步出现了生产萎缩、通货膨胀、市场紊乱、政府的财政金融崩溃等局面。这些特点和状况中的一部分，即帝国主义、封建主义和官僚资本主义占据的对于经济的统治地位，通过中国共产党领导的革命斗争，在新中国成立初期被废除；另一部分通过经济恢复迅速改变了局面，即生产萎缩、通货膨胀、市场紊乱等形成的“烂摊子”，到 1952 年国民经济恢复时期结束时已经消失；还有一些特点则长期保留或者继续产生影响，如生产力水平低、经济发展极不均衡以及由此而来的经济成分多元性、人口压力沉重等。

在中国共产党武装割据形成的解放区，通过减租减息、土地改革，初步形成了新民主主义经济。由于解放区大都是交通不便、远离大城市的农村，所以各解放区经济长期处于分散经营的状态。1947 年 10 月以后，各解放区逐渐连成一片，财政金融逐步统一，为新中国的经济管理作了准备。

这些背景形成了新中国经济发展与制度变革的前提和条件。

二

1949~1952 年，新中国的重大经济决策尊重历史的延续性，选择了适合国情的经济体制和经济运行机制。这就是始于 20 世纪 40 年代，以毛泽东为首的中国共产党人提出的以新民主主义社会理论为基础的新民主主义经济。

从 1949 年 10 月中华人民共和国成立到 1953 年 6 月正式提出过渡时期总路线，中国是在新民主主义经济思想指导下，建立经济管理体制、调整经济结构和恢复国民经济的。因此，这一时期是新中国全面实施新民主主义经济体制的时期。在这一时期，新中国实施这一经济体制有纲领、有理论、有目的，是主动的，并准备实施相当长的一个历史时期。

在 1947 年 12 月召开的中央会议上，中共中央全面制定了夺取全国胜利和成立新中国的行动纲领。毛泽东在《目前形势和我们的任务》的书面报告中指出，在新中国，新民主主义国民经济由三个部分构成：（1）国营经济是领导成分；（2）由个体逐步地向集体方向发展的农业经济；（3）独立的小工商业者和小的、中等的私人资本经济。新民主主义国民经济的指导方针，必须紧紧地追随着发

展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利这个总目标。1949年3月，在中国革命转折关头召开了中共七届二中全会。会议决议的主要精神表明，虽然党已经考虑到中国由新民主主义社会发展到将来的社会主义社会的问题，但党所确立的，是在革命胜利后建设新民主主义社会的蓝图。

1949年9月中国人民政治协商会议通过了《共同纲领》。1949年10月1日下午，人民政府委员会举行第一次会议，宣布中华人民共和国中央人民政府成立，一致通过《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）为中央人民政府的施政方针。《共同纲领》的总纲中明确规定：中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，必须发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国。

1949年10月以后，新中国继续实现新民主主义革命三大经济纲领：没收官僚资本、废除封建土地制度和保护民族工商业。在此基础上，新中国建立起以国营经济为主导的多种经济成分并存的新民主主义经济体制。

当时认为，新民主主义社会最终要过渡到像苏联那样的社会主义社会，但是这一过程相当长，要经过十几年、二十几年的发展才能向社会主义转变。周恩来在第一次政治协商会议上说明《共同纲领》草案起草经过和特点的报告，刘少奇代表中国共产党宣布拥护《共同纲领》的发言，都确认《共同纲领》的新民主主义性质，确认将来的社会主义的前途，认为这个前途是肯定的，毫无疑义的，现在暂时未写出来，不是否定它，而是更加郑重地看待它，而且在这个纲领中经济的部分里，已规定要在实际上保证向这个前途走去。

三

在社会主义性质的国营经济领导下，经济成分与经济利益的多样性及其协调发展，资源配置的基础环节为国家调控下的市场体系并与多种计划管理方式（指导性计划与指令性计划并行）相结合，“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的照顾四面八方的经济政策，灵活多样的国家资本主义形式，充分发挥广大农民发展个体经济与互助合作两种积极性等等，构成了新中国成立初期新民主主义经济体制的基本特点。通过这样的社会经济体制，中国共产党和中央人民政府领导全国人民团结奋斗，在极其险恶的经济环境下，赢得了财政平衡、市场稳定、生产恢复，出现了新中国成立初期经济发展、精神文明的历史盛况。

新中国诞生时，面临着最严酷的经济环境：通货恶性膨胀，金融投机猖獗，失业率居高不下，灾害频仍，财政赤字飙升。新解放的大中城市生产凋敝，市场混乱，人民难以维持最低生活水平；老解放区由于长期战争的巨大开支也非常

困难。国内外敌对势力的军事、经济封锁加剧了市场的波动与资金的匮乏。中央财政经济委员会经过实地调查，在1949年7月召开的上海财经会议上，全面分析了困境产生的综合因素：历史的与现实的、国内的与国际的、供给的与需求的、机制的与结构的、短期的与长期的。从全局出发，中央财政经济委员会提出了走出困境的八项重大举措（见本书第九章），其中包括以人民币占领市场、全国物资大调运以扼制物价上涨风、对旧政府遗留下来的公职人员（包括官僚资本企业职工）实行“包下来”的政策、农村赈灾和城市救济以及税收和货币双紧的政策等。这些举措既灵活地运用了市场物价、财政金融等经济杠杆，又动用了行政、组织、司法甚至军队等政治力量。经济杠杆通过政治力量撬动，政治目标通过经济杠杆实现。这种经济、政治多重手段的契合运作，是新中国成立初期成功摆脱经济困境的一个特点。

在初步稳定市场的基础上，为了从根本上扼制通胀，扭转收支脱节、收不抵支、靠大量发行货币弥补高额赤字的局面，中央作出了统一财经的重大决策，建立起高度集中的财经管理体制，建立中央金库，由中央统一调动资金和重要物资。这种高度集中的财政管理体制对促使国家财政收入迅速增加、支出相对减少、收支接近平衡、稳定物价，至关重要；在财力有限的情况下，这种财政管理体制也使国家可以分别轻重缓急办成几件大事。然而，统一财经的工作刚刚完成，随着财政经济形势渐趋稳定，中央统得过多、地方权利过小的弊端就暴露出来。政务院于1951~1952年对财政体制适度调整，实施了在统一集中的总方针下，中央、大行政区、省（市）三级分工管理制度，取得了较好的效果。两年收支相抵，略有节余，保证了抗美援朝战争期间，“国防第一，稳定市场第二，其他第三”的财经工作方针和稍后的“边打，边稳，边建”的方针的实施。1952年经济建设费用占财政总支出的比例达41.6%，首次超过了国防费用在总支出中所占的比例（32.9%），标志着中国完成了由战时财政向建设型财政的转变。

为了使经济快速恢复发展，必须调动国内外一切可以调动的资源。而要使经济利益多样化的各类经济成分共同朝着有利于国计民生的方向发展，则要求代表全国人民长远利益的社会主义性质的国营经济处于主导地位。新中国成立伊始，主要通过没收官僚资本、继承解放区公营经济，建立了能够控制国计民生的、由政府直接经营的国营经济。国营经济在新民主主义的多种经济成分中居于主导地位。优先迅速发展国营经济是新中国的基本经济方针。国营经济的发展不仅来自国家投资，企业自身的民主改革和提高劳动生产率也是重要方面。1950年国营企业开展民主改革的主要内容包括两方面：一方面是在纺织、煤炭

等行业废除搜身制、工头制、把头制，各个企业进行人事调整，裁汰冗员。另一方面是建立起一套新型的民主管理制度。当时的主要做法是建立工厂管理委员会和职工代表会议，东北的国营企业还签订了集体合同和联系合同。集体合同和联系合同是在国营企业内部通过契约形式加强管理的做法，具有明显的效果。

正确对待个体经济和私营经济，是新民主主义经济的特点。对于土地改革以后的农村个体经济，党和政府清醒地认识到：农民个体经济在一个相当长的时期内将是大量存在的，作为小私有者的农民具有强烈的发展个体经济的积极性，要保护和鼓励农民发展个体经济的积极性，允许农民自由雇工或从事雇佣劳动的自由，允许富农经济的存在和发展。同时，党和政府也看到在贫苦农民当中，许多人还缺乏耕畜、农具，生产资金不足，在个体经营中存在许多困难。人民政府提倡农民“组织起来”，按照自愿互利的原则，开展劳动互助，以解决个体经营中的困难；但是特别强调在劳动互助中不能挫伤农民个体经济的积极性，要保护和鼓励农民个体经济的发展。

对私人资本主义经济的政策，早在新中国成立前夕召开的中国共产党七届二中全会上就已经确定下来，这就是毛泽东所说的：“一切不是于国民经济有害而是于国民经济有利的城乡资本主义成分，都应当容许其存在和发展。这不但是不可避免的，而且是经济上必要的。但是中国资本主义的存在和发展，不是如同资本主义国家那样不受限制任其泛滥的。它将从几个方面被限制——在活动范围方面，在税收政策方面，在市场价格方面，在劳动条件方面。我们要从各个方面，按照各地、各业和各个时期的具体情况，对于资本主义采取恰如其分的有伸缩性的限制政策。孙中山的节制资本的口号，我们依然必须用和用得着。但是为了整个国民经济的利益，为了工人阶级和劳动人民现在和将来的利益，决不可以对私人资本主义经济限制得太大太死，必须容许它们在人民共和国的经济政策和经济计划的轨道内有存在和发展的余地。”[①]国民经济恢复时期，在统一财经的同时，人民政府针对经济生活中的恶性通货膨胀，还对私营经济采取了征收滞纳金、认购公债、紧缩银根等措施，于1950年年初迅速实现了全国金融物价基本稳定的目标。1950年3月以后，资本主义工商业出现了产品滞销、工厂商店关门歇业和工人失业的困难。为了实现国家财政经济的根本好转，中央决定对工商业进行必要的合理调整，也称工商业的第一次调整。1951年下半年开始的“三反”、“五反”运动，再次使资本主义工商业陷入困境，党和政府及时对其实施了第二次调整。正确

① 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1479页。

的调整方针和得力的调整措施，使新民主主义经济得以正常运行，同时使资本主义工商业在新的环境下获得了新生。在调整工商业和“五反”运动前后，党和国家领导人又对上述政策作了进一步的阐述并贯彻到具体的法规和措施中。调整工商业涉及的范围很广泛，其中最突出的是调整公私关系、劳资关系和产销关系。如在信贷政策上，扩大对国营贸易部门的资金投放，以加工、订货、统购、包销等方式间接扶植私营企业；增大对私营企业资金投放；普遍开办押汇业务，为私营工商业提供信用支持。在劳资关系上，中央政府劳动部制定了《关于劳动争议解决程序的规定》和《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》，在全国范围内统一实施。按照“劳资两利”的方针，将劳资协商会议的内容由单纯克服工商业困难转向以协商生产为中心，并适当照顾职工的福利。天津和东北由政府出面，有组织地进行工资调整，使公私营企业的工资水平和制度差异得以缩小，促进了私营企业的生产和管理，并为规范全国企业的工资制度提供了可贵的借鉴。

根据《共同纲领》提出的“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”的基本经济政策和“分工合作，各得其所”的目标，对于经济变革与发展过程中遇到的各种经济关系，这个时期始终采取了统筹兼顾的原则，注意协调各种经济关系，调动各方面的积极性。如在积极发展农业互助合作经济时注意保护个体农民的积极性；在缩小工农业产品“剪刀差”时注意市场的供求关系；在确定工人劳动时间、工资待遇时考虑当时的条件和国家、企业主的承受能力；在确定国营企业领导体制时考虑发展不平衡问题；在发展重工业时注意因地制宜和发展轻工业、农业；等等。本书详尽地阐述了处理这些关系的背景、做法与收效。实践表明，在中国共产党的领导下，在国营经济的主导下，“公私兼顾，劳资两利”是一个长期互动的过程，其中既有理论上的创新，又有实践上的可行性。

在多种经济成分并存的环境中，新民主主义国家通过计划指导和市场机制来规范国民经济的运行。它和第二次世界大战后许多国家通行的混合经济颇为相似。不同之处在于：它是在中国共产党领导下，通过驱逐帝国主义势力及没收官僚资本而控制了国家经济命脉的社会主义国营经济为主导运行的。早在新中国成立以前，中国共产党在探索和设计未来新中国的经济管理体制时，就认为新民主主义经济是有计划的经济，要避免资本主义的“无政府”状态，要实行“节制资本”和“统制外贸”的基本政策，国家将在一定范围内对国民经济实施计划管理。国民经济恢复时期的计划管理，基本是指令性计划与指导性计划并行，除在国营大中型企业和国家基本建设项目中开始实施指令性计划管理外，国家对广大的个体经济、私营经济和合作社经济主要是实行指导性计划。当时中央

关于计划工作的方针是：区别不同的经济成分，区别各个不同地区，区别主要部门与次要部门，区别主要产品与次要产品，抓住重点，分别缓急，进行计划。对于全国和地区的综合经济计划，基本上是以政府有关部门的估计为基础编制的，其主要作用是指导性的。

这些生产关系领域中的变化，在推进全社会生产力发展的同时，因其在不同程度上改变了既定的利益格局、人际关系和人与物的关系，从而使新的思想在与传统观念碰撞甚至冲突的过程中逐渐成长起来。实践表明，在经济条件和生产力水平存在差异的情况下，以国营经济为主导的多种所有制并存的经济体制适应各阶层人民群众和投资者的需要，可以成为经济长期稳定发展的制度保障。

新民主主义经济思想所包含的在国营经济领导下各种经济成分“分工合作，各得其所”和“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”的思想，从中国的基本国情出发，在劳资对立、社会主义与资本主义经济对立的既定认识基础上，补充了其在一定条件下可能并存、兼顾、统一的思想，并提出了切实可行的政策。这种社会主义性质的国营经济可以在新的社会制度下与私营经济并存、劳资双方既矛盾对立又可以“两利”的思想，为社会主义在中国的长期发展打开了突破口。

四

国民经济恢复时期，新民主主义经济是一种计划与市场相结合的经济体制。在这种体制下，政府在资源配置中发挥了越来越大的作用，这种作用主要是通过调控市场来实现的。其中努力开辟市场，促进城乡交流和内外交流，利用物价、利率、汇率等政策和手段调节市场和生产，对经济恢复成效显著。

新中国成立初期，主管中央财经工作的陈云提出，扩大农副土产品的购销是当时中国经济中的头等大事。党和政府以扩大市场流通为先导，以大力开展内外贸易作为促进生产、恢复国民经济的中心环节。在国内商业方面，国家通过多种政策措施，一方面打击投机资本的活动，稳定市场物价；另一方面，在国营商业领导下发挥多种经济成分在扩大商品流通方面的作用，下大力气激活城乡市场，将开展城乡物资交流作为开拓市场、活跃经济的关键。各级政府通过恢复和发展交通运输，积极鼓励各种经济成分特别是私商从事城乡间商品购销，举办城乡物资交流会、展销会，发展农村集市贸易等措施，活跃了城乡市场。国内商业在整个国民经济的恢复中发挥了先导作用。

国家对商业实行统一计划下的贸易自由政策，要求各地政府废除妨碍国内

贸易自由的政策和做法，使工商业者在全国范围内得以自由采购和运销。为了保持市场稳定，国家将行政手段和经济手段相结合，以既严格管理又不能管死的原则进行市场管理。随着国营商业与合作社商业的建立和发展，恢复时期的流通领域中存在着牌价与市价两种价格。决定牌价与市价变动的根本原因是市场供求。国家根据供求变化适时调整牌价，以牌价指导市价，较为有效地控制了市场。新中国成立初期，重工业品的价格主要是通过市场调节的。通过提高劳动生产率、设备利用率，增加进口等措施，这一时期的重工业品价格下降较多，市价与牌价差距缩小。上海市主要重工业品价格，1952 年 1 月的牌市价比在 33% ~ 86%之间，到 12 月份，除少数几种商品在 15%以上外，大部分商品的差距已经很小或基本接近。同时,国家还通过调整工农业产品比价和各种差价，调整产业结构和各种经济成分的关系。

抗美援朝战争是国民经济恢复时期财经工作的重大历史背景。本书从市场、物价、外贸、财政、税收、金融等各个方面反映了这场战争与中国经济的关系。抗美援朝战争开始之际，市场物价在“重物轻币”心理的作用下又开始上升。农副产品的收购受到影响，市场物资供应紧张。当时，机关事业、部队和团体存款占整个国家银行存款总额的 90%以上。针对这种形势,国家决定贸易、财政、金融“三个部门，六路出兵”，即贸易部门抛售物资，暂减收购；财政部门加强税收，募集公债；银行部门吸收存款，收回贷款，尽快回笼货币。1950 年 10 月 24 日，中财委提出了短期冻结存款等稳定物价的紧急措施，决定从 11 月 5 日起紧缩银根，冻结机关、部队、团体存款一个月，将这笔存款全部抵作 1951 年的预算拨款；缓购农产品；紧缩对私营工商业的信贷；严厉打击金融外币黑市。这些措施对抑制物价上涨起到很大作用。为进一步稳定物价，抑制游资对生活生产必需品的冲击，1951 年 1 月 4 日，政务院决定对棉纱实行统购统销的政策，在保证资本家取得一定利润的前提下，进行合理的统购与配售，并于 1951 年 4 月 1 日开征棉纱统销税。1951 年财政部决定对酒和卷烟用纸实行专卖。这些措施增强了国营贸易的实力，保证了城乡人民的物资供应，增加了一笔财政收入，而且有利于物价的稳定。

对外贸易领域，在取消帝国主义的垄断特权、收回对外贸易自主权的基础上，以尊重主权、平等互利为原则，与世界各国开展通商贸易。为了尽快恢复和发展本国的民族经济，新中国实行国家对外贸的统制政策；对进出口实行了“奖出限入”的贸易保护政策；按照“公私兼顾”的原则，实行国营经济领导下的多种经济成分并存的经营体制。在以美国为首的西方资本主义国家的“封锁”、“禁运”的艰难国际环境中，新中国坚持内外交流，在与苏联和其他人民民主国家开展

对外贸易的同时，努力保持与资本主义国家的原有贸易关系。朝鲜战争爆发以后，针对“禁运”、“封锁”的升级，中国一方面适时改变贸易方式，另一方面积极创造条件开拓日本及东南亚等资本主义国家的市场，扩展中国的国际贸易，取得了初步成效。

金融领域，在以人民币统一币制之后，国家实行严格的现金管理方针，控制现金发行。在此基础上，制定了一整套货币管理制度，以调控包括短期存款及长期存款在内的货币供给，达到收支平衡、物价稳定及发展经济的目的。与此同时，中国人民银行着手制定货币发行库制度、现金管理制度、金库制度、金融检查制度、清算制度等规章制度，建立了新型货币管理体制。新中国成立初期，国家的利率政策经历了由幼稚到成熟的过程。经过探索与总结经验，在物价上涨速度快时，中国人民银行迅速提高利率，利率水平远高于私营银钱业，一方面大量吸纳社会游资，开展城乡储蓄（初期实施折实储蓄）；另一方面因利率提高速度等于或大于物价上涨速度，使投机利润变得极小或为负数，让投机商人有所顾忌，不敢妄动，从而压低通货膨胀率。当物价平稳或趋于下降时，中国人民银行利率水平又低至私营行庄利率之下，以稳定市场。由此，中国人民银行逐步掌握了金融市场的主动权。人民政府对私营金融业采取限制和疏导政策：划出业务范围，限期增资，淘汰资信差、投机性大的行庄；使用三大货币政策工具中的存款准备金率、市场利率两大法宝调控金融，以严格管理，促使其只能向有益于国计民生的方向发展，取缔其一切非法投机行为。中国人民银行还对不同性质、不同行业的贷款实行不同的利率标准，以协调工、农、商各业及各经济成分的生产恢复，1950 年 3 月以后，每次公布的贷款利率标准都是商业最高，工业居次，农业最低。这种利率结构为发展工农业生产提供了有利的贷款条件，促进了整个经济的恢复。对于外汇的经营与管理，人民政府取缔了外商银行的特权，禁止外币在市场上计价、流通，建起了独立自主的外汇经营与管理制度。国家对汇率的管理改变了旧中国的“死牌价”政策，实行独立自主、灵活机动的浮动汇率制度。官方汇率制定的原则是：有利于奖励出口，刺激出口的增产；同时有利于吸收侨汇，从而达到获得更多外汇的目的。通过实行有计划的外汇管理与灵活的结汇方式，积极扶持出口，努力吸引侨汇，三年中，国际收支从萎缩到恢复，从负债到盈余，促进了经济的恢复与发展。

在生产领域，这个时期的突出特点为优先恢复、建设基础设施。在各项基础设施当中，交通运输是国民经济的命脉，是物质生产活动和商品流通的支柱。所以，交通先行的方针贯彻始终。在三年的经济恢复当中，对交通运输业的投

资主要用于铁路，而且投资逐年大幅度增长，从而优先保证了铁路恢复和新建的急需，做到“先行官”先行一步。同时抓紧公路抢修工作。在资金紧缺的条件下，国家主要是修建国防公路；对原有重要干线，中央只予以桥梁材料补贴加以整修；一般经济线路依靠地方加强护养，维持通车，在可能条件下补修改善；地方政府发动群众整修大车道、骡马大道、人行道。在交通运输业的恢复和发展中，除铁路由国家统一修建外，在其他运输业中，多种经济成分起了巨大作用，其中水运业尤为突出。1950 年 1 月 15 日，香港招商局和 13 艘船舶宣布起义回归祖国；华侨商船踊跃归来从事海洋运输；1951 年 6 月 15 日，中国和波兰两国政府本着平等、互利、合作的原则，合营组建了中波轮船股份有限公司（当时称中波海运公司），承担中国与欧洲之间的远洋运输，对于突破封锁起了重大作用；对私营航运企业，国家在给予必要扶持的同时，还根据“公私兼顾，劳资两利”的政策，鼓励其向联营、合营方向发展，帮其渡过难关；国家还加强了对民间木帆船运输业的管理。水运业的恢复和发展对于全国的物资交流起了重要作用，有效地弥补了铁路和公路的不足，特别对川粮东运以及从海上突破经济封锁具有决定性的作用。此外，水利建设、通信设施也是国家投资的重点。

对于农业生产的恢复和发展，一靠政策，首先是实行土地改革，解放农村生产力；在此基础上发展城乡交流，活跃农村市场；实行有利于农业生产发展的价格政策；逐步实行稳定和减轻农民负担的农业税收政策；开展爱国丰产和互助合作运动；实施抗灾救灾政策。二靠对农业生产投入，国家财政逐年增加对农业生产的资金投入，财政支出中用于农业生产的资金主要作为农业事业费和农村救济费支出，国家财政支持的大规模的农田水利建设为农业的长期发展奠定了基础；国家银行逐年增加对农业的贷款；土地改革后，农民在生产发展的基础上增加对农业生产的投入对于农业的恢复和发展起了重要作用。三靠农业生产技术的改良。

在工业生产方面，党和政府明确指出：关于恢复和发展生产的问题，第一是国营企业的生产，第二是私营企业的生产，第三是手工业生产；将来还可以组织一部分合作社经济。国营和私营企业之间，可能会有竞争，但是政府的方针是使国营、私营互相配合，减少竞争，也就是公私兼顾。发展生产，是全体人民的要求，是国家的要求，也是工人的要求，工会和工人要对发展生产采取负责的态度。为了使多种经济成分在市场环境中相得益彰，政府充分发挥了专业工作会议的协调作用，并通过国家对私营企业加工订货来调控产供销。正如周恩来所指出的，国家主要是经营重工业；对私人资本，要提倡、鼓励和帮助它发展工业生产。关于工业内部结构，周恩来指出：我们要重视重工业，但绝不能把

它当做唯一的工业。重工业中，钢铁业是占第一位的，但它也不是重工业的全部。中央重视与鼓励地方发展：不在输电网内的独立发电厂、小型矿山（小矿区）的经营、制造农具及小五金的铁工厂、建筑器材工业（如砖瓦窑、锯木厂等）、纺织厂与针织厂、民用的被服业、地方需要的食品工业、造纸厂与印刷文具业、制造日用品的化学工业、地方性的公用事业及其他地方需要而中央尚难筹办的轻工业等。

在资金极其有限、经验极端不足的条件下，固定资产投资确立了以国家集中分配投资为主和按投资限额管理建设项目的体制；实施了重点恢复与统筹兼顾相结合的投资方针；在优先恢复基础设施和能源、原材料工业的同时，统筹兼顾国民经济各业；以恢复改建为主，新建为辅；在布局上以东北地区为重点，因地制宜。为了筹集资金，一方面通过统一财经，政府集中财力物力解决最紧迫的问题。为了保证财政支出中用于经济建设的资金，政府要求900多万公职人员"节衣缩食,精打细算,一文（钱）一文（钱）地挤出来"。另一方面广辟财源，政府通过发行公债、引进外资、吸引和利用侨资、租用外国船只、鼓励私人投资等多种途径，调动各方面的积极因素筹集资金。

以上情况表明，在新民主主义经济体制下，虽然政府在资源配置中发挥着越来越大的作用，但是这种作用主要是通过调控市场来实现的，从而使经济运行灵活有效，比较合理地配置了十分有限的资源。

五

1949~1952年，中国的国民经济恢复取得了巨大成功。这个时期，社会总产值增长82.2%，年平均递增22.81%；国民收入增长64.5%，年平均递增18.05%。人均国民收入1952年比1949年增长54.5%，年平均递增15.7%。国家财政收入1952年比1950年增长181.7%，年平均递增67.85%。仅仅用了三年时间，主要工农业产品产量即已超过了历史最高水平。与第二次世界大战后的其他国家、地区相比，新中国在格外艰难的条件下，以相对较快的速度，使经济恢复到历史最高水平。然而，即使如此，中国经济也仅恢复到旧中国1936年左右的水平，与发达国家相比，差距仍然巨大。

一般而言，一国或一个地区经过长期战争之后，经济都有一个快速恢复的过程。但对于中国1949~1952年经济的恢复速度，仅用战后的恢复性质来解释是不够的，其深层次根源在于制度进步、投入增加和经济运行顺畅。

社会政治经济体制的剧烈变动往往导致国民经济暂时的动荡和停滞。在历

史上，这种变动如果是进步的，一般被称为改革的“成本”或“代价”。但是，在新中国成立初期，新民主主义经济体制在全国的确立，不仅没有造成经济的动荡和损失，而且直接促进了国民经济的恢复和发展。新民主主义经济体制的建立与实施，“成本”非常小，而效益却非常大。

在新民主主义经济体制确立的过程中，中国的经济制度发生了巨大的变化：以革命的方式铲除了旧中国经济中的帝国主义特权、官僚资本与封建成分；由战时经济转向和平建设；建立和强化了政府的经济职能；通过农村土地改革和城市民主改革等多种方式解放、调动了劳动者的生产积极性。在如此巨大的变革之中，经济不仅没有停滞反而迅速发展，其主要原因在于审时度势，抓住了以下几个环节。

第一，以“统一财经”为标志的中央集权结束了多年的通货膨胀，稳定了经济秩序，为国民经济的恢复、发展创造了良好的宏观环境。1950 年朝鲜战争爆发和开展抗美援朝后，中国的经济恢复和发展没有受到很大的影响，能够很快由“国防第一”过渡到“边打、边稳、边建”，比原计划提前恢复了国民经济，主要得益于高度集中的经济管理体制。

第二，农村的土地改革和城市的民主改革，使农民成为土地的主人、工人农民成为国家的主人。主人翁的责任感与劳动条件的改善、生活水平的提高，调动了农民和工人的生产积极性，促进了工农业生产的迅速恢复和发展。

第三，注重协调各种经济关系，“分工协作，各得其所”的多种经济成分并存的经济体制，特别是“公私兼顾，劳资两利”的经济政策，调动了多种经济成分的积极性。

第四，政府主导型经济运行机制的确立，计划指导与市场调控相结合，弥补了短缺条件下的市场“失灵”，优化了资源配置。

第五，促进城乡交流与内外交流、统制外贸体制的建立，为打破“封锁”、“禁运”，实现进出口平衡和进口替代战略提供了制度保障。

第六，这个时期经济体制运行成功的决定性因素是，有组织严密、纪律严明、清明廉洁、受到人民拥戴的中国共产党和各级人民政府的正确领导。党和政府的崇高权威与极高效率，对于迅速开展各项改革、建立新的社会秩序都起到了不可替代的作用。

中国的新民主主义经济是一个新生事物，完善起来需要一个较长的摸索过程。实践中出现的一部分问题，在当时已经及时采取了调整措施，譬如统一财经过程中曾经出现“刹车过猛”、统得过死，建立与发展国营商业中曾经出现过分排挤私商等现象。还有一些矛盾，当时有所觉察，但是在实践中尚在摸索解

决办法，在理论上还受着苏联社会主义经济理论的局限，譬如苏联式计划体制与多种经济成分之间的矛盾，社会化大生产与小农经济、“发家致富”的矛盾，国营经济是否越大越好，计划控制是否越多越好等。尽管如此，实行新民主主义经济体制，毕竟是在当时的国情下，利弊权衡后的最好选择。国营经济领导下的多种经济成分并存；计划调节与市场调节相结合，指令性计划与指导性计划相结合;城乡互助，内外交流，“公私兼顾，劳资两利”的“四面八方”政策——这些新民主主义经济最具特色的内容，使经济政策选择有了较大的趋利避害的空间，为中国特色的社会主义奠定了基础。这也是新中国经济史留给21世纪中国建设者的一项最宝贵的财富。

第一编

中华人民共和国成立时的社会经济状况

1949年10月1日，毛泽东向全世界庄严宣告：中华人民共和国中央人民政府成立了！从此，中国经济伴随政治、社会的重大变革进入了一个新的阶段——结束了100年来国家不断遭受外敌入侵、内战叠生的局面，开始了宝贵的和平建设时期；结束了中国半封建半殖民地的社会经济形态，开始了新民主主义的社会经济形态。

新中国的经济继承了旧中国的遗产，是在中国特定的资源环境和历史条件下起步的。新中国的经济建设受着这些条件的制约。正是由于各种特定的历史条件，亿万建设者的创造性劳动才形成了中国特色。因此，本书对中华人民共和国经济史的探索就从这里开篇。

第一章　资源环境

人们的经济活动总是在特定的空间中进行。中国的自然条件、资源环境是中国经济的产业结构、区域布局、经济成分以至社会人文环境形成的基础因素。这些基础因素的影响随着社会的发展与生产力的提高而变化着，构成了经济史研究无法回避的内容。

第一节　疆域地貌与生态环境

一　疆域地貌

中华人民共和国是世界上疆域辽阔、人口众多的大国之一。陆地面积约为960万平方公里，约占全世界陆地面积的1/15，仅次于俄罗斯和加拿大，居世界第三位。东西约跨经度62°，长达5200公里，时差在4小时以上；南北之间长度约为5500公里。整个陆地边界全长约22800公里。

中国是海洋大国[①]。大陆海岸线自北而南经过10个省、直辖市、自治区，长达18000多公里，若把沿海岛屿的海岸线也计算在内，则长度超过32000公里，

---

① 旧的国际海洋法制度只承认3海里的国家领海权。1982年12月10日由联合国各成员国签署并于1994年11月16日正式生效的新《海洋法公约》，将领海权从3海里扩大为12海里，并划定了200海里专属经济区，将全世界海洋的35.8%划归沿海国家管辖；把国际海底及其资源确定为人类共同继承财产，由联合国设立的国际海底管理局代表全人类加以管理。这两个特征是建立新的海洋秩序的重要标志。按旧的海洋法制度，中国内水加领海面积37万平方公里，新公约将中国国土面积扩大到了大陆架和专属经济区的范围，使中国海域扩大了近300万平方公里，从而使中国国土面积从960万平方公里扩大到1260多万平方公里，并增加了海洋资源，为中国经济长期持续、健康、快速发展奠定了良好的基础（参见国家海洋局副局长陈炳鑫：《重新认识我们的国土》，1996年1月4日《光明日报》；国家海洋局局长张登义：《海洋时代正快步走来》，1997年5月9日《经济日报》）。

为世界上海岸线最长的国家之一。大面积领海对中国社会经济的发展起着越来越重要的作用。中国领海上的大小岛屿总面积约8万平方公里，最大的为台湾岛，面积35760平方公里；其次为海南岛，面积为32200平方公里①。

中国的疆土约有98%位于北纬20°~50°之间，亚热带和温带面积占全国总面积的26.1%和45.6%②。这给农业生产提供了有利的条件。但受纬度与地形的影响，各地初霜和终霜的时间极不一致。黑龙江、吉林、内蒙古、青海和西藏的无霜期只有100~150天；广东、广西、福建、台湾和四川的无霜期都在300天以上。

中国地形多样，类型齐全，大致可以分为五类：一是平原，东北平原、华北平原和长江中下游平原为三大平原。平原地区土壤肥沃，灌溉便利，雨量丰沛，非常适宜农业生产。二是丘陵，辽东半岛、山东半岛、长江南北多属这种地形。中国的丘陵地势低、坡度小，除了能栽培各种农作物外，还适于发展果树、茶树等。三是盆地，四川盆地、柴达木盆地、塔里木盆地和准噶尔盆地这四大盆地自然环境差异甚大。四川盆地土壤肥沃，气候温暖湿润，很适于农业生产；其他三大盆地都分布在大陆内部，气候干燥，沙漠面积相当大，但矿产丰富。四是高原，其中黄土高原和云贵高原的居民以农业生产为主，内蒙古高原和青藏高原的居民主营畜牧业。五是山地，适于发展林业和畜牧业。

全国地形格局多以山脉为基棱线，走向及成因不同的山脉往往是重要的地理分界线。地势西高东低，呈三级阶梯状，自西而东，逐级下降。平原少，山地多，陆地高低相差悬殊。山地、高原、丘陵等约占全国陆地总面积的66%，平地约占34%。全国近70%的县区分布于山区。山地和高原多集中于西部地区。海拔500米以下的地区面积仅占全国陆地总面积的16%，海拔1000米以上的地区占比高达65%。全球海拔高于8000米的12座山峰中，中国就有7座。珠穆朗玛峰海拔8844.43米，是世界最高峰；新疆吐鲁番盆地的艾丁湖海拔在-155米以下。中国陆地高差约9000米，为世界之最。

辽阔的疆域、北半球适中的地理位置与复杂的地形，决定了中国作为世界大国从事经济发展所面临的种种课题，也决定了中国经济建设面对着复杂多样的气候环境，承担着保护和营造良好生态环境的历史使命。

---

① 参见牛文元、赵松乔《中国自然地理概要》，见《中国经济年鉴（1981）》，第1~9页；邓静中、李文彦：《中国经济地理概要》，见《中国经济年鉴（1981）》，第10~18页。

② 中国科学院中国自然地理编委会：《中国自然地理（总论）》，北京，科学出版社，1985，第9~10页。

二 气候与生态环境[①]

中国位于全球最大的陆地——欧亚大陆的东部边缘，同时位于全球最大的海洋——太平洋的西部边缘，大部分领土处于中纬度地区。这就使得中国的自然地理具有独特的性质：季风气候发达，温带和亚热带合计占全国总面积的71.7%，而湿润（包括半湿润）地区和干旱（包括半干旱）地区各约占全国总面积的一半。海陆分布所引起的热力差异、行星风带的季节位移以及青藏高原的热力、动力作用等原因，使得中国具有典型的季风气候，冬季盛行西北风，夏季盛行偏南风。季风的周期性活动以及地形等因素的影响，使中国形成四季分明、雨热同期的气候特征，导致生物种属繁多，这为农业和其他经济的发展提供了优良的自然基础。

同时，由于地理、地质环境复杂，自然变异强烈，经济基础和减灾能力都比较薄弱，所以生态环境脆弱。自然灾害的强度大、分布广、种类多，使中国成为世界上自然灾害最严重的国家之一。作为季风国家，中国处于世界气候的异常脆弱带，冬夏季风的交替活动及其不稳定性，造成中国大部分地区降水季节分布不均，东、中、西部空间差异明显，而青藏高原又挡住了来自印度洋的气流对中国内陆地区气候的调节。每年冬季，西北风不断，控制北方且侵袭南方，造成晴冷和干燥；夏季东南风笼罩沿海和南方，又时常挺进北方和内陆，带来闷热和降雨。所以中国大部分地区的降雨集中在夏季的几个月里，雨水量多且集中，往往会造成水患，北方又几乎每年都有春旱。降水时空分布的不均，使水旱灾害成了中国的经常现象。地形加剧了季风气候带来的水旱灾害。中国西北高、东南低，呈阶梯状分布，大江大河多发源于西部高原而东流入海，一旦发生大范围降雨，上中游高处的雨水迅速向下游压来，而下游是经济发达的城市和人口密集的平原地带。平原地区水流缓慢，易涝难排，造成一次又一次水灾。翻开中国的历史，人们看到的是一部水旱灾害史。每一次大的水旱灾害的发生，几乎都带来“人为鱼鳖”、“赤地千里”、“灾民遍野”的惨剧。

在中国发生的各种自然灾害中，按直接致灾原因划分，有20个基本自然灾害类型，其中旱灾、洪灾、涝灾、地震灾、滑坡和泥石流灾为主要自然灾害类型。在灾害造成的直接经济损失中，气象灾害（包括水灾、旱灾）最大，约

---

① 参见中国国际减灾十年委员会：《中华人民共和国减灾规划（1998—2010）》，1998年6月19日《人民日报》；李文海：《中国近代灾荒与社会稳定》，见中共中央办公厅印发《中外历史问题的九篇文稿》，1996年12月28日；宗寒：《我国资源的特殊性及其开发利用的途径》，《学术月刊》1996年第5期。

占68%。其次是农业生物灾害、地震灾害、森林生物灾害、海洋灾害、其他地质灾害。一般年份，气象灾害造成农作物受灾6亿~7亿亩，成灾面积3亿亩，少收粮食400亿~600亿斤，因灾倒塌房屋300万间，直接经济损失500亿元。20世纪前半叶，死于自然灾害的人数以气象灾害最多。20世纪后半叶，因自然灾害死亡人数以地震灾害最多，约占54%；接下来是气象灾害（包括洪水）约占40%，其他地质灾害约占4%，海洋灾害、森林灾害等共占2%。1920~1931年为一灾害群发时段，其间中国发生了4次8.0~8.5级地震；1922年广东汕头风暴潮死亡万人；因涝灾死亡近56万人；1923~1925年四川巴中因疫灾死亡10万人。这12年中总计因灾死亡人数占1900~1951年因灾死亡人数的50%。1931年，长江及其主要支流，如金沙江、沱江、岷江、涪江、乌江、汉水、洞庭湖水系、鄱阳湖水系，以及淮河、运河、钱塘江、闽江、珠江，都发生了大洪水。黄河下游以及东北的辽河、鸭绿江、松花江、嫩江等河流，也泛滥成灾。到处洪水横流，灾情遍及全国。其中，江淮流域的湖南、湖北、安徽、江苏、江西、浙江、河南、山东8省受灾最重。按照档案材料及慈善机构文书、报章的记载，在这一年多的特大水灾中，上述8省的死亡人口至少在40万以人上[①]。

由于中国水资源分布不均，相对贫乏，旱灾也十分频繁。据不完全统计，从公元前206年到1949年，这2155年间，中国发生过较大的旱灾1056次，平均每两年就发生一次大旱。干旱经常是连续发生的。1876~1879年华北大旱灾，由于干旱时间长，据不完全统计，饿死1000万人之多。北京地区在1470~1949年间发生的170次旱灾中，有115次是连续发生的，有的干旱甚至连续7年之久。黄河流域在1627~1641年曾经出现过长达15年之久的连旱。1920年，旱区覆盖了山西、河南、陕西、河北、山东等北方5省，并波及江苏、安徽、四川北部及甘肃东部。在总面积百余万平方公里的辽阔土地上，树木枯焦，青草绝迹，更没有任何庄稼，真所谓“赤地万里”。1928~1930年的西北、华北大饥荒，1942~1943年的中原大饥荒，都是旱魔肆虐的结果。干旱对中国经济的影响除农业外，还对水资源、能源、交通运输、人民生活影响较大，并且加速了土地沙漠化的进程。中国以往各个历史时期沙漠化总面积约20万平方公里。

蝗灾也是一种相当严重的自然灾害。蝗灾发生时，蝗虫“满天遍野，如阵云障雾，遮天蔽日”。蝗虫落地栖息，堆起来竟有1尺来厚。不论是稼禾还是草木，蝗虫咬啮起来，“如疾风扫叶，顷刻而尽”。其他灾害如震、雹、风、霜、雪、火、疫等常在同一地区或同时发生，或先后发生，时常出现“灾上加灾”的情况。

---

① 参见国家统计局、民政部编《中国灾情报告》，北京，中国统计出版社，1995，第1、5、6、7页。

生态环境的严重失衡是灾荒频发的不可忽视的因素。18 世纪起，中国人口增长与耕地不足的矛盾日益突出。为了解决这个矛盾，人们纷纷到地广人稀的地区去拓荒和开发。黄河中上游的森林覆盖率，在秦汉时为 43%，到明末清初时为 14%，1949 年已降为 6%；长江中上游的森林覆盖率，清末民初时为 40%，到 1949 年下降到 19%。河南省森林覆盖率 1700 年约 6.3%，到清朝道光年间降至约 2%①。森林覆盖率的减少，既严重减弱了森林调节气候的功能，又造成大量的水土流失，加速了气候干旱化、土壤沙化的进程，还使江河中下游向来并不发达的水利系统因泥沙不断淤塞而削弱了蓄水泄洪的能力。黄河中上游地区每年流失泥土 16 亿吨，大量淤沙积存河底，下游河床越抬越高，逐渐变成了一条地上悬河，河床远远高出周围的居民区。据文物考古勘探，千余年来，黄河泥沙已无情地淹没包括开封（北宋国都）、大梁、汴梁、汴州、东京、东都、开封府（明末）等 7 座城市②。注入长江的泥沙也有“石水斗泥”之称，即泥沙占了河水流量的 1/10。沿江湖泊是天然泄洪、蓄洪区，对于分洪削峰、调节水位、缓解堤坝压力有重大作用。由于泥沙淤积和围湖造田，湖泊容积减少。长江流域水患越来越频繁的根本原因也是流域生态安全体系的人为破坏。“八百里洞庭”原有水面 6000 平方公里，大规模的围湖造田从清朝康熙年间就已开始，仅在 1825~1905 年的 80 年间，洞庭湖水面便缩小了近 1500 平方公里，到 1949 年减至 4350 平方公里③。水路被阻，江河决堤也就时常发生。与此相仿，整个长江流域的开发逐渐由干流向支流、由平地向山地展开，长江流域生态安全体系也在这“人与水争地”、“人与山争地”的无休止、无节制的开发过程中，无声无息地遭受着破坏。1931 年和 1935 年长江发生特大洪水，受灾人口分别为 28.5 万人和 1000 万人，死亡人口分别为 14.5 万人和 14.2 万人④。

自然灾害是全人类的共同大敌。顾名思义，自然灾害是由自然原因造成的。但是在大体相似的自然条件下，由于政治条件和社会环境的不同，自然灾害的发生及其后果会有很大的差异。旧中国生产力水平低下，分散的小农经济没有防御灾害的能力，这是灾害肆虐的重要原因。旧中国灾荒频繁发生的一个更直接、更重要的原因是政治腐败。中国民主革命的伟大先行者孙中山先生曾经指出：“官吏贪污和疫病、粮食缺乏、洪水横流等等自然灾害间的关系，可能不是明显的，

① 徐海亮：《历代中州森林变迁》，《中国农史》1988 年第 4 期。

② 据开封市文物管理处李合群言，2000 年 7 月 5 日《浙江日报》。

③《洞庭湖水利志》，转引自新华社北京 1999 年 1 月 10 日电。

④ 刘沛林：《从长江水灾看国家生态安全体系建设的重要性》，《北京大学学报》2000 年第 2 期。

但是它很实在，确有因果关系，这些事情绝不是中国的自然状况或气候性质的产物，也不是群众懒惰和无知的后果。坚持这说法，绝不过分。这些事情主要是官吏贪污的结果。”[①]事实也正是如此。旧中国由于经济凋敝，加上外国侵略者无休止的掠夺，政府财政困难日益严重，在极其有限的财政收入中，只能拿出微不足道的资金用于治河、防灾和赈济灾荒，这其中又部分被官吏挥霍和中饱私囊了。

频繁的灾荒给人们带来了无穷无尽的苦难，也严重破坏了社会的稳定。在灾荒中幸存下来的人，不得不离家出走，四处逃荒，成为流民，其数量通常是因灾害死亡者的数倍乃至数十倍。例如，1931 年江淮大水灾，据调查，占灾区总人口 40%的人离村出逃；1932 年 8 月东北松花江洪水泛滥，哈尔滨全市被淹，2 万人为浊浪吞没，而流离失所的则有 12 万人；1935 年 7 月长江中下游发大水，死亡 14.2 万人，逃荒的灾民则达 1100 余万人。这样数量巨大的流民的存在，必然加剧社会的动荡与不安定，激化本已相当尖锐的社会矛盾。中国近代历史充满了人民群众反抗当时统治秩序的各式各样的斗争，受到灾荒打击而四处流浪的灾民，常常是这种斗争的积极参加者。

第二节　自然资源

辽阔的疆域、温带与亚热带的纬度、多样的地形以及典型的季风气候决定了中国自然资源的丰富与生物种类的繁多。

一　资源丰富，开发潜力大

中国广阔的领土、领海蕴藏着极其丰富的自然资源和其他经济资源。世界上已知的矿产在中国都已找到。中国已探明储量的矿产有 148 种，总储量居世界第三位。其中，煤炭已探明储量 9668 亿吨，居世界第三位，主要分布在山西、辽宁、黑龙江、内蒙古等北方地区；含油气盆地已发现 246 个，已投入开发 130 多个，海上石油勘探已探明了渤海、黄海、东海、南海珠江口、南海北部湾、莺歌海等大型油气盆地；铁矿已探明储量 501 亿吨，分布较广；钨、锡、锑、锌、钼、铅、汞等有色金属的储量居世界前列；稀土金属的储量则比世界上其他国家的稀土总储量还多，占世界探明储量的 80%。按自然资源总量综合排序，中国

① 《孙中山全集》，第 1 卷，北京，中华书局，1981，第 89 页。

居世界第四位[①]。其中土地资源为世界的1/15，耕地面积居世界第四位，草地面积居世界第三位。水资源河川径流总量居世界第六位，水能蕴藏量和可能开发的水能资源居世界第一位。

中国有丰富多样的生物资源。中国是世界野生动物种类最多的国家，仅脊椎动物就约有4880种，占世界总数的11%。其中有兽类410种，鸟类1180种，爬行类300种，两栖类190种，鱼类2800种。中国植物种类繁多。种子植物（裸子植物和被子植物）约有2.5万种，其中裸子植物有200多种，占世界的1/4。木本植物有7000多种，其中乔木2800多种。水杉、银杏、金钱松等中国特有的物种为举世瞩目的“活化石”。从热带雨林到寒温带针叶林，北半球所有的自然植被类型，在中国几乎都有。中国有5000年的农业史，中华民族先民培育更新了很多植物品种，如谷稷、水稻、高粱、豆类、桃、梨、李、枣、柚、荔枝、茶等，为人类农业发展作出了巨大贡献。多种栽培植物同繁多的原始天然植物一脉相承，使中国成为世界上植物资源最丰富的国家之一。按经济用途划分，中国用材林木约有1000种，淀粉植物300多种，油脂植物600多种，蔬菜植物90余种，还有世界著名的观赏植物梅、兰、菊等。

中国是一个水利条件优越的国家。江河众多，河流总长达43万公里。流域面积在100平方公里以上的河流约有5万多条;1000平方公里以上的有1580条；超过1万平方公里的大江河有79条。长度在1000公里以上的河流有20多条。长江、黄河分别为中国的第一、第二大河，京杭运河是著名的人工河。中国河流有以下特点：多数河流由西向东流入太平洋；流域面积广袤，但分布不均，绝大部分分布在东南的外流流域，流域总面积6.12亿公顷，占国土面积的63.8%；少数分布在内流流域，流域总面积3.48亿公顷，占国土面积的36.2%，但径流量则只有全国径流总量的4.5%。江河在上游多奔流于高山峡谷中，落差大，水流急，蕴藏着丰富的水力资源；在中下游多穿插在广阔平原，河宽水缓，利于灌溉、渔业和通航。

中国的土地资源按土壤类型可分为红壤、黄壤、棕壤、褐土、黑土、黑钙土、栗钙土、漠土、盐碱土、沼泽土、高山土和各种隐域性土壤等。这些土壤类型是在不同的地形、气候和生产方式的影响下形成的。中国的土地资源按利用情况的不同，主要分为以下几种类型：（1）耕地，1950年全国耕地150534万亩，人均耕地面积为世界的1/3。水田、水浇地、旱地三者之间的比例是26：22：52。东北平原、华北平原、长江中下游平原、珠江三角洲和四川盆地是中国耕

---

① 参见1991年6月24日《科技日报》。

地分布最集中的地区。东北平原大部分是黑色沃土，盛产小麦、玉米、高粱、大豆、亚麻和甜菜。华北平原地势平坦，土层深厚，粮食作物有小麦、玉米、谷子、高粱、棉花，水果有苹果、梨、葡萄、柿子等。长江中下游平原盛产水稻、柑橘、油菜、蚕豆和淡水鱼，被称为“鱼米之乡”。四川盆地多为紫色土壤，盛产水稻、油菜、甘蔗、茶叶和柑橘、柚子等。（2）草原，有天然草类植被的土地约4亿公顷，其中大面积草原约3.19亿公顷，可利用草原约2.25亿公顷。草原从东北到西南绵延3000多公里，分布着许多畜牧业基地。内蒙古草原是中国最大的天然牧场，出产著名的三河牛、三河马和蒙古绵羊。新疆天山南北也是中国重要的天然草场和牲畜良种基地，出产著名的伊犁马和新疆细毛羊。（3）森林，约有12420.73万亩，蓄积量达1500余万立方米。宜林荒山434385万亩，森林覆盖率仅为8.6%[①]，远低于世界平均22%的水平。林地分布很不均匀。东北地区的大兴安岭、小兴安岭和长白山区是中国最大的天然林区，森林面积占全国森林面积的52.36%，蓄积量为全国的63.09%，主要树种有红松、落叶松、黄花松等针叶树和白桦、柞树、水曲柳、杨树、榆树等阔叶树。其次为西南天然林区，主要树种有云杉、冷杉、云南松，还有珍贵的柚木、紫檀、樟、楠、红木等。（4）高寒荒漠，约有1467万公顷。主要位于藏北高原，只有零星地块可放牧。（5）永久积雪和冰川地区，约有467万公顷。分布在西部和西北部，是中国河流补给的重要水源。（6）沙漠与戈壁，约有6400万公顷，其中戈壁约有4600万公顷。此外，干旱的西北地区和青藏高原还有4333万公顷岩石裸露的光山秃岭。（7）除陆地外，中国还有包括沼泽、江河、湖泊、水库等约为3733万公顷的水面，其中有开垦前景的沼泽约1067万公顷。

除了已开发的自然资源以外，中国还有大量潜在的自然资源，其中包括待开发的资源和已开发而未充分利用的资源。

辽阔的国土，丰富的资源，为中国的现代化建设创造了重要的物质条件。国家可以充分发展区域分工，实现生产力的空间优化配置，比较容易发挥规模经济的作用。这对于中国实现现代化，早日成为世界上比较发达的国家，具有重要的意义。

---

① 1949年前中国的森林面积没有确切的统计资料。国民党政府农林部曾汇集各种统计，算出森林总面积124207.3万亩，占全国总面积的8.6%；其中经过勘测调查的为75593.73万亩，占全国总面积的5.18%。另据英文《中国年鉴（1943）》，中国森林面积为139488.6万亩，占全国总面积的9.7%（参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第26、28页）。

二 资源分布不均，相对资源量小

中国幅员辽阔，各地区自然条件和历史条件相差较大。依照经济技术发展水平与地理位置相结合的准则，中国可划分为东、中、西三大经济地带。东部地带包括辽、冀、津、京、鲁、沪、浙、闽、粤、桂、琼、台12个省、自治区、直辖市，面积为129.37万平方公里，占全国陆地面积的13.5%。中部地带包括黑、吉、蒙、晋、皖、赣、鄂、湘、豫9个省、自治区，面积为281.75万平方公里，占全国陆地面积的29.3%。西部地带包括川、渝、黔、滇、藏、陕、陇、青、宁、疆10个省、自治区、直辖市，面积为541.37万平方公里，占全国陆地面积的56.4%。

三大经济地带的自然与资源状况有着各自的特点：东部地带背负大陆，面临海洋，地势平缓，有良好的农业生产条件，水产品、石油、铁矿、盐、镁矿和建材等资源丰富，但煤炭、有色金属和化工材料相对不足。由于开发历史悠久，地理位置优越，劳动者的文化素质较高，技术力量较强，工农业基础雄厚，东部地带在中国整个经济发展中发挥着龙头作用。

中部地带位于内陆，北有高原，南有丘陵，众多平原分布其中，属粮食生产基地。中部地带矿产资源最为丰富，在全国45种主要矿产中，中部有19种占有明显优势，13种占有绝对优势。中部地带能源和各种金属、非金属矿产资源丰富，占有全国80%的煤炭储量，重工业基础较好，地理上承东启西。

西部地带幅员辽阔，地势较高，地形复杂，高原、盆地、沙漠、草原相间，大部分地区高寒、缺水，不利于农作物生长。因开发历史较晚，经济发展水平与技术管理水平与东、中部地带差距较大，但国土面积大，矿产资源丰富，具有很大的开发潜力。

中国的区域经济存在着诸多矛盾，突出的有两个：自然资源优势偏西与生产能力偏东的“错位”矛盾和传统农业生产与现代工业生产之间的矛盾。

以水资源、能源、主要地下矿产资源、可开发利用土地资源、耕地五大基本资源而论，资源偏西的特征极为明显，区域人均资源拥有量综合指数的差距更加显著[①]。东弱西强的资源格局正好与东强西弱的生产能力格局相反。这种自然资源和生产能力的分布的不协调性，给中国经济的发展带来了根本性制约，增加了交通运输的强度，增强了区域间经济的相互依赖程度。此外，东、中、西部地带还有劳动者素质的差异、科学技术水平的差异、生活水平的差异等。所有这些差异，形成了中国区域经济发展的极其复杂的现状，普遍呈现出梯形结构，

① 参阅刘树成等《中国地区经济发展研究》，北京，中国统计出版社，1994，第6页。

是制定区域经济发展战略所面临的重要课题。

煤炭是中国的主要能源，资源基础雄厚，种类齐全，品质优良，已探明储量居世界首位。其分布面积广泛，全国2300个市县，80%有煤炭资源。但分布数量却相对集中：以秦岭—大别山为界，北方多于南方，北方17个省份的煤炭储量占全国储量的89%，山西、内蒙古、陕西3个省份的煤炭储量占全国储量的60%以上；以京广铁路为界，路西多于路东，路西煤炭储量占全国储量的82%①。

由于人口多，人口的需求量和消费量大，按人口平均，资源就不够丰富，使中国成为一个自然资源相对短缺的国家。如中国的海域空间、海洋资源绝对数大，但人均占有量低。海洋资源分布也不均匀，像油气资源主要分布在大陆架区域，其中3/5在南海。除煤炭等少数矿种外，许多矿产资源的人均占有量中国都低于世界平均水平②。

人均耕地少，分布不均匀。受自然地理环境、社会环境和科学技术水平的限制，1949年全国可耕地面积约24.1亿亩，同年耕地面积为14.75亿亩③，仅占国土面积的10.2%，即1/10左右，占可耕地面积的61%④。根据农业生产年报资料，1950年全国耕地150534万亩，农业人口46059万人，人均耕地3.27亩，仅为世界平均占有量的1/3，相当于加拿大的1/17，美国的1/8，苏联的1/7，法国的1/3，印度的2/5⑤。随着人口与建设用地的增加，人均耕地存在下降的趋势。

① 马林等：《中国经济地理》，北京，中国财政经济出版社，1997，第134页。

② 据20世纪80年代中期有关资料计算。在被计算的35种主要矿产工业储量中，中国人均占有储量高于世界平均水平的只有11种，占31.4%；低于世界平均水平的有24种，占68.6%（参见汪海波：《新中国工业经济史（1949.10—1957）》，北京，经济管理出版社，1994，第16~17页）。

③ 政务院财经委员会编《中国经济简报（1949）》，第20页。

④ 另据1936年基于邮局的调查，中国耕地面积为14.17亿亩，当时调查主持人张心一等认为其偏低，后来部分地区作土地陈报和航空测量，都证明偏低，约低30%。另据国家土地管理局1998年分析，也认为1949年的耕地基数问题较多；以后的查田定产等具体做法不科学，造成统计偏低。根据详查数据，1996年10月31日时点我国耕地面积为19.78亿亩，数十年来耕地实有面积没有增加。又据时任国土资源部部长的田凤山2000年7月4日所言：全国土地资源调查从1980年准备试点，1984全面开展调查，一直到1999年完成，首次全面、翔实地查清了中国土地资源的家底。调查结果显示，截至1996年10月31日，中国有耕地19.51亿亩，园地1.50亿亩，林地34.14亿亩，牧草地39.91亿亩，居民点及工矿用地3.61亿亩，交通用地0.82亿亩，其余为水域和未利用土地。中国现有土地面积居世界第三位，但人均资源却十分有限。人均耕地1.59亩，仅占世界人均耕地的43%，不到美国的1/6，俄罗斯的1/8，加拿大的1/15。中国以不到世界10%的耕地养活了世界近22%的人口（参见国家土地管理局保护耕地专题调研课题组：《近年来我国耕地变化情况及中期发展趋势》，《中国社会科学》1998年第1期；《20年查清中国土地资源家底》，2000年7月5日《中国经济时报》）。

⑤ 参见国家统计局编《中国农村统计年鉴（1989）》，北京，中国统计出版社，1989。

全国耕地95%以上分布于从大兴安岭经长城至青藏高原东部边缘以东的地区，1949年全国耕地在亿亩以上的省为四川、河南、山东、河北4省[1]。各个地区农业人口平均占有的已耕地面积很不平衡。据1953年统计，东部部分省市仅不到2亩地，西部部分地区可达13亩（见表1–1）。

表1－1 1953年全国各省份每个农业人口平均占有的已耕地面积

类　别	省　份
不满2亩者	浙江、湖南、广东、四川、上海
2亩以上3亩以下者	江苏、福建、湖北、江西、广西、贵州、云南、西康、北京
3亩以上4亩以下者	河北、山东、安徽、河南、天津
4亩以上5亩以下者	陕西、青海
5亩以上6亩以下者	山西、辽宁、热河、甘肃、新疆
8亩以上13亩以下者	吉林、内蒙古、黑龙江

资料来源：参见农业部办公室资料室:《我国农业生产概况》，见《经济研究资料》，第4、5、6辑，1955年5月、6月、7月。

中国的人均水资源为世界平均水平的1/5；人均用水量为世界平均水平的60%，美国的1/5。人均草地资源为世界平均水平的1/3。在每年增加1000余万人口的情况下，不少资源的人均占有量呈进一步下降的趋势。

还有一部分资源，不论从总量上看，还是从相对量上看，中国都是较少的。比如在矿产资源中，金刚石、铂、铬等就较短缺，这些矿产资源的供给量，在预见期内不能满足国内的需求量。再如，中国是一个少林的国家。全世界森林面积有29.4亿公顷，森林蓄积量达3270亿立方米。世界各国平均森林覆盖率为22%，中国只有12.7%。世界人均森林面积0.59公顷，中国仅0.11公顷，不到世界人均水平的1/5；而按蓄积量算，不足世界人均量的1/8；按人均拥有量计算，要列在世界各国排名的第120多位。

三　土地生产力水平差距很大

中国地域辽阔，土地资源类型多样，宜于全面发展；地区差异显著，利用价值各异。

从土地构成来看，中国是一个山地多、平原少的国家。在全国2000多个

① 1955年以后黑龙江省也达到了亿亩。

县市中，约有56%的县市分布在山区。中国不仅山地多，而且地势高，海拔在1000米以上的山地、高原约占65%，其中海拔在3000米以上的约占37%。

从土地资源利用类型结构来看，耕地与林地面积比重较小。在960万平方公里（约合144亿亩）的陆地总面积中，盆地和平原仅占31%；约占总面积24.9%的土地为沙质荒漠、戈壁、永久积雪、冰川、石骨裸露山地等难以开垦的土地；有1/3的土地年降雨量低于250毫米。可耕地面积仅占国土面积的10.2%，即1/10左右。据新中国成立初期的统计和估计，大片的可垦荒地共有4亿多亩，其中东北约有1.5亿亩，西北约有1.6亿亩，内蒙古约有0.5亿亩，中南及西南地区约有0.4亿亩，沿海地区约有0.3亿亩[①]。林地比重也相当小，有林地仅占国土面积的12.7%；但宜林地较多，包括疏林地占国土面积的1.6%，灌木林地为3.1%，未成林及无林地为9.4%。牧业用地也较广阔，包括草地占国土面积的29.8%，南方草山草坡为4.6%。这是中国农业生产巨大的潜力所在。

由于各地自然条件和技术经济条件的差异，中国的土地生产力水平差别很大。就耕地言，66%分布在山地、丘陵、高原地区，坡度在15°以上的耕地占耕地总面积的13.6%[②]。水田占全部耕地的25.6%，有效灌溉面积占耕地的45%，约有1/3左右的耕地是薄、瘦、沙、黏、盐碱、酸性等不良性状的低产田。受荒漠化影响，干旱、半干旱地区耕地容易退化。全国有30%左右的耕地不同程度地受水土流失的危害。由于可垦荒地不多，发展农业的主要途径在于改善生产条件，大力提高单位面积产量。

珍惜资源，保护耕地，保护脆弱的生态环境，提高单位面积产量，选择节地、节水、节能、节约原材料的生产方式，是在中国特色的资源环境条件下人们的必然选择。

第三节　人口状况

一　人口总量、民族与分布

中国是世界上人口最多的国家，约占世界人口总数的1/4。在中国的历史上，人口增长曾经是社会稳定、经济繁荣的标志之一。西汉时期（公元前206~公

① 农业部：《关于发动群众开垦小片荒地的意见》，1954年7月18日。

② 据1996年10月统计，其中9100多万亩坡度在25°以上的耕地应逐步退耕还林、还牧。

元 8 年）全国人口由 1000 万人增加到 5900 多万人，年均增长率为 7.2‰；清代康熙改制之后，从 1712 年至 1835 年，全国人口由 8640 万人增至 40176 万人，年平均增长率为 12.6‰[①]。这是中国历史上人口增长速度的两次高峰。近代以来，连年战乱使人口增长速度明显放慢，1850~1949 年，年增长率仅为 2.3‰。1949 年年底，中国内地人口为 54167 万人。人口众多，使得中国发展生产的劳动力资源非常丰富；人口增长速度较快，使得中国的人口构成相对年轻。这是经济发展的有利因素。但是，这也使得人口对生活资料的需要量十分巨大，而相对短缺的自然资源很难满足如此巨大的需求，从而影响人口素质的提高。

中国的人口分布极为不均，如从爱辉—兰州—腾冲一线分全国为东南、西北两部分，东南部地区人口占全国总人口的 95% 以上，其中长江三角洲、成都平原、珠江三角洲每平方公里人口超过 600 人，华北平原大约 500 人，而南北方山地均小于 100 人；西北部地区平均人口密度在每平方公里 10 人以下，其中一些灌溉绿洲可达 50 ~ 100 人，而广大的戈壁、荒漠和高山地区均不到 1 人。

从城乡关系和劳动就业的角度看，中国人口还有两个特点，即农业人口比重大和农村存在大量剩余劳动力。在 1949 年的 54167 万人中，农业人口为 48402 万人，占 89.4%，非农业人口为 5765 万人，占 10.6%[②]。在中国的传统农业社会中，有相当一部分非农业人口或半农半非农业人口居住在乡村，主要是手工业者和商贩，在清代各县域达到 15% ~ 20%[③]。1937~1949 年，受战争与经济衰败的影响，农村非农业人口比例有所下降。根据 1952 年的统计，中国农业劳动力的总数为 1.7 亿（17317 万）人。当时一个劳动力可以耕种 10 多亩土地。据典型调查，土改以后，农户户均土地为 12 亩左右，全国 20 世纪 50 年代平均总耕地面积在 15 亿亩左右。粗略计算，剩余劳动力在 2000 万人以上。如何安置农村剩余劳动力，关系中国经济与社会的稳定和发展，是经济社会生活中长期面临的重大课题。

中国是一个统一的多民族国家，人口来自 56 个民族：汉族、蒙古族、回族、藏族、维吾尔族、苗族、彝族、壮族、布依族、朝鲜族、满族、侗族、瑶族、白族、土家族、哈尼族、哈萨克族、黎族、傣族、傈僳族、佤族、畲族、高山族、拉祜族、水族、东乡族、纳西族、景颇族、柯尔克孜族、土族、达斡尔族、仫佬族、羌族、布朗族、撒拉族、毛南族、仡佬族、锡伯族、阿昌族、普米族、塔吉克

① 许涤新：《当代中国的人口》，北京中国社会科学出版社，1988，第 3 ~ 4 页。

② 国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 81 页。

③ 此据郑昌淦先生考证，转引自《中国经济史研究》1997 年第 4 期，第 6 页。

族、怒族、乌孜别克族、俄罗斯族、鄂温克族、德昂族、保安族、裕固族、京族、塔塔尔族、独龙族、鄂伦春族、赫哲族、门巴族、珞巴族、基诺族[①]。1953年全国第一次人口普查时，内地29个省、直辖市、自治区人口为58060万人，其中少数民族人口为3532万人；汉族人口约占全国人口的94%，其他55个民族人口约占6%。少数民族虽然人数少，但分布区域很广，其聚居范围约占全国面积的64%，主要分布在东北、西北、西南一些内陆省区及东南沿海，呈现一定的聚居形式。在少数民族聚居区内，也有大量的汉族居住，如广西、宁夏、内蒙古等少数民族聚居区内，汉族人口仍占多数，形成了各民族大杂居、小聚居的特点。少数民族分布的地域一般人口稀少，多属山区、高原牧区和边区，自然条件较差，但大多资源丰富，战略地位重要。少数民族为中华民族的长期发展作出了很大贡献。新中国成立前，少数民族人口发展迟缓、停滞，有的民族甚至日趋衰亡。如内蒙古的蒙古族人口在清嘉庆年间（1796~1820年）为118万人，到1947年成立自治区时只有83万多人，减少了29%；藏族在极盛的旧吐蕃王朝时有300余万人口，到1953年第一次全国人口普查时为277万人。赫哲族则在1661~1945年的284年中，人口由1.2万多人锐降至300多人，濒于灭绝[②]。由于历史原因和地理环境影响，各民族的经济文化发展水平存在较大差异。正确处理各民族之间的社会经济关系，团结各民族为发展祖国经济和创造多彩文化作出独特贡献，也是经济史的重要篇章。

中华民族自古以来注重国际交往，一批又一批迁居海外的移民走过了漫长而又艰辛的历程。中国人移居越南始于秦汉，至今已有2000多年的历史了。近代以来居住在世界五大洲的移民，其基本格局是晚清时期奠定的。自晚清开始，

---

① 中国的民族识别工作经历过漫长的时期。1953年中共中央把民族识别问题正式提上工作日程。中央民委派出了民族识别调查小组，先后对南方畲民，北方达斡尔人、俄罗斯人、维吾尔族人进行调查。在当年全国第一次人口普查时，从自报登记下来的400多种民族名称中，确认了38个少数民族。这是民族识别的第一个阶段。第二个阶段是1954~1964年。中央民委派出云南民族识别调查小组和广东蛋民、畲民识别调查小组以及湖南土家族识别调查小组，经过长达10年的细致调查，1964年全国第二次人口普查登记中，新确认了15个少数民族。1965~1978年，中央又经过调查后，确认了生活在西藏的珞巴族为单一的少数民族，并对黔东南苗族侗族自治州和安顺区的部分少数民族居住区进行了调查。1978年党的十一届三中全会召开以后，我国的民族识别工作进入恢复阶段。国家民委对6个省、自治区进行了重点调查，1981年确认了基诺族为单一少数民族。这样，到1990年全国第四次人口普查止，中国正式确认的少数民族共55个，加上汉族，共56个民族。

② 参见许涤新《当代中国的人口》，北京，中国社会科学出版社，1988，第381页。

侨居境外的公民称为华侨[①]。此后，又将加入外国籍者称外籍华人。据 1950 年统计，中国在海外的华侨华人约 1100 万人。他们散居在五大洲 130 多个国家和地区，在亚洲 23 个国家和地区的人数约占华侨华人总数的 90%。华侨华人为所在地方的经济发展作出了不可磨灭的贡献，同时也付出了巨大的牺牲和代价。第二次世界大战以后，海外华侨华人的经济力量有了显著的增长，他们正在成为世界尤其是亚太地区的一支重要经济力量。据估计，1946 年东南亚华侨华人资本为 29.122 亿美元[②]。华侨具有爱国爱乡传统，他们为传播中国文化作出了贡献，也为中国的经济发展立下了功劳。

二　人口素质

在旧中国落后、混乱的经济生活中，人民生活十分艰辛，严重影响了人口身体素质与文化素质的提高。

据调查，1935 年上海 4 ~ 5 口人的工人家庭，每月生活费最低需 38.85 元，而上海产业工人的平均月工资，除造船业男工外，都达不到这一水平[③]，且经常面临失业的威胁。农民的收入更加微薄，生活更加贫困。据 20 世纪 30 年代华洋义赈会对江苏、安徽、浙江、河北等 4 省 9 县 6000 余农户的调查，大约年收入 150 元为养活一家人口所必需的最低收入，而农户收入在这贫困线以下的占多数。江苏农民有一半多、河北农民有 80%均在贫困线以下。56%的农民全年总收入在 100 元以下，用作家庭生活费用的不到 30 元[④]。大量的调查表明，艰辛的生活导致人民普遍体质弱、疾病多；恶劣的社会环境使吸毒等陋习成风，进一步摧残了中国人的精神与体魄。20 ~ 40 岁的成年人平均体重只有 52 公斤，平均身高 161.5 厘米[⑤]。残愚痴呆者占总人口的 2%左右，个别地区高达 4.3%。

人口平均寿命是反映人口身体素质的一个重要指标。1949 年以前，全国人口平均寿命大致为 35 岁左右，是当时世界平均寿命最低的国家之一。直至新中国成立初期，首都北京男性人均寿命为 53.9 岁，女性为 50.2 岁[⑥]。1949 年以前，

---

① 据考证，“华侨”一词始于 1883 年郑观应给李鸿章的呈文中出现的“南洋各埠华侨”字样。参见方雄普、谢成佳主编《华侨华人概况》，北京，中国华侨出版社，1993，第 1 页。

② 方雄普、谢成佳主编《华侨华人概况》，北京，中国华侨出版社，1993，第 36 页。

③ 吴群敢主编《中国社会主义经济简史》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1985，第 9 页。

④ 章有义编《中国近代农业史资料》，第 2 辑，北京，生活·读书·新知三联书店，1957，第 471 ~ 473 页；乔元良：《中国农村经济的一般观察》，《新创造》1932 年第 1、2 期，第 75 页。

⑤《人口问题资料》，北京，商务印书馆，1962，第 75 页。

⑥ 1999 年 5 月 18 日《北京晨报》。

人口死亡率约为25‰～33‰，高时超过40‰。导致人口大量死亡的原因，首先是饥馑和灾荒，其次是瘟疫，再次是战争。当时天花、鼠疫、霍乱、血吸虫等传染病广泛流行。许多急性传染病猖獗，发病率高，病死率也高，成为人口死亡的主要因素。而当时医疗保健机构很少，每千人只有0.14张病床；而且费用昂贵，一般人很难就医。据1931~1933年南京、上海、北平等8个城市统计，病死人数占死亡人总数的33.2%，其中肺结核占8.1%。另据云南呈贡县的调查，1940~1944年共死亡8390人，其中死于传染病的有3493人，占41.6%，只死于霍乱一种疾病的即占11.9%。婴儿死亡率是反映人口健康水平的一个重要指标。1949年以前，人民生活极端贫困，孕妇体弱多病，又无妇幼保健措施，婴儿死亡率高得惊人，为200‰～250‰[①]。

一个民族、一个国家人口中文盲人数的多少、比率的高低，是衡量其人口文化素质的一个重要指标。由于经济落后、教育落后，旧中国人口中80%是文盲，有文化人口占总人口的比率1947年为24.9%，其中90%以上为小学与私塾水平（私塾水平占有文化人口总数的1/3以上）[②]。在校学生占总人口的比例，1949年仅为4.76%。1949年平均每万人中，仅有大学生2.2人，中学生23人，小学生50人。劳动力素质普遍较低，懂技术的劳动力与技术人员、管理人员均十分短缺。在全国就业人口中，具有初中以上文化程度者不超过5%。至1952年，在全国就业人口中，每万人中仅有科技人员7.4人；每万名职工中（尚不包括占就业人口90%以上的农民和个体经营劳动者）有科技人员269人。另据1952年全国干部统计资料，在247万余名干部中，按文化程度分，大专以上文化者占6.58%，高中文化者占15.54%，初中文化者占36.98%，小学文化者占37.80%，文盲占3.10%[③]。

改善人民的生存环境，满足人民物质和文化生活的需要，全面提高国民的素质，这是中华人民共和国提高社会生产力、发展经济的最终目的。

① 许涤新：《当代中国的人口》，北京，中国社会科学出版社，1988，第67、69、140、146页。

② 许涤新：《当代中国的人口》，北京，中国社会科学出版社，1988，第172页。

③ 参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994；董志凯主编《1949—1952中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第194～195页。

第二章
旧中国的经济遗产

中华人民共和国的经济起点包含着变革与继承两个方面：既是中国共产党领导的中国民主革命胜利的结果，也是对旧中国经济遗产继承、改造和发展的产物。新中国经济建设中行之有效的合理的方针政策的确立，离不开正确、全面地分析和认识旧中国的经济遗产。

第一节　生产力发展水平

中国是历史悠久的文明大国。16、17 世纪，中国是世界上产业最先进的国家。当时，中国的丝绸、瓷器等是国际市场上的抢手货，造船技术也达到了很高的水平。国外有人测算，鸦片战争以前，以农业为主要产业的中国的综合国力仍居世界前茅。不过如果按人口平均，早在 1820 年，中国就低于世界平均水平 14%左右[①]。19 世纪后半叶以来，由于中国封建统治的顽固和外国帝国主义的

① August Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Development Centre of the Organization for Cooperation and Development, 1998, Table C-1. 该文测算，1820 年中国 GDP 为 2190 亿美元（1990 年国际美元），同年日本为 220 亿美元，欧洲（不包括俄国和土耳其）为 1880 亿美元，美国为 130 亿美元，俄国为 340 亿美元，印度为 1110 亿美元，全世界为 7150 亿美元，中国居世界第一位。然而人均 GDP1820 年中国仅为日本的 82%，欧洲的 51%，美国的 44%，俄国的 77%，世界平均水平的 86%，略高于印度。1890 年，中国 GDP 下降为 2060 亿美元，美国上升为 2160 亿美元，欧洲上升为 6300 亿美元，中国居第三位。另据麦迪森的测算，1890 年人均 GDP 水平，印度为 531 美元（1990 年国际美元），中国为 523 美元，在有统计数字的 26 个样板国家和地区中，中国居末位（参见麦迪森《世界经济二百年回顾》，北京，中国改革出版社，1997，第 4 ~ 5 页。）。

入侵，中国近代的生产举步维艰，生产力发展水平严重滞后了。

一 农业

中国是农业大国。中国传统农业以善于利用农时、精耕细作和复种闻名，积累了丰富的经验，是世界农业遗产的宝贵组成部分。鸦片战争以后，外国资本主义入侵，使中国农业的商品化有所发展，少数商品经济比较发达的地区，商品化有所加深，但农业经济仍然以小农经济结构为主。农业中最基本的生产资料——土地——的占有极不合理。封建性的地主土地所有制占主导地位。占农户总数 6.8%的地主、富农占有全部耕地的 51.9%，户均土地 144.11 亩和 63.24 亩；而其余 93.2%的农户平均有田仅 7 亩左右，其中占农户总数 57.44%的贫雇农，户均土地仅 3.55 亩（详见表 2-1）。

表 2－1　全国土地改革前各阶级占有耕地情况

	户数		人口		耕地			
	合计（万户）	占比（%）	合计（万人）	占比（%）	合计（万亩）	占比（%）	每户平均（亩）	每人平均（亩）
贫雇农	6062	57.44	24123	52.37	21503	14.28	3.55	0.89
中　农	3081	29.26	15260	33.13	46577	30.94	15.12	3.05
富　农	325	3.02	2144	4.66	20566	13.66	63.24	9.59
地　主	400	3.79	2188	4.75	57588	38.26	144.11	26.32
其　他	686	6.49	2344	5.09	4300	2.86	6.27	1.83
合　计	10554	100.00	46059	100.00	150534	100.00	14.26	3.27

注：1. 户数、人口、耕地总数是用 1950 年农业生产年报资料。

2. 各阶级数字是根据各地区土改前各阶级比重推算的。

3. 土改前各阶级是指土地改革前三年的阶级成分。

资料来源：国家统计局编《中国农村统计年鉴（1988）》，北京，中国统计出版社，1989，第 31 页。

在地主土地所有制下，旧中国农业生产中占统治地位的仍然是传统的农业工具和耕作方式，采用近代农具和耕作方式的微乎其微。农业发展极其缓慢。1936 年是旧中国农业生产力的巅峰（见表 2-5）。但是在人均农产品最多的东北地区，自 1931 年日本帝国主义入侵后，农业即行衰退，直至抗战结束，东北的粮食和大豆生产均未能恢复到 1930 年的水平。1937 年以后，广大华北和华中地区遭日寇蹂躏，农业生产也发生衰退。至 1949 年，粮食产量较高峰的 1936 年

减少20%以上，人均占有量只有414.2斤[①]。农作物的单位面积产量长期处于徘徊不前的状态。抗日战争全面爆发前1931~1937年间的单位面积农作物产量反映了此种状况（见表2–2）。

表2－2 1931～1937年各种主要农作物单位面积产量

单位：斤/亩

年份 农作物	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
稻谷	325	366	337	373	334	341	341
小麦	145	143	153	151	136	149	118
大麦	153	158	156	168	158	166	132
高粱	178	192	191	173	188	199	179
玉米	188	187	184	176	189	181	180
甘薯	990	1117	1022	957	1076	932	1093
大豆	153	157	178	144	139	160	158
油菜子	82	86	80	90	88	84	70
芝麻	—	—	82	78	76	81	72
花生	—	—	253	238	219	244	231
棉花	26	28	31	32	29	33	22
烟叶	—	—	157	152	152	152	149
小米	167	166	167	157	169	171	154

资料来源：章有义编《中国近代农业史资料》，第3辑，北京，生活·读书·新知三联书店，1957，第926页。

中国粮食生产以稻谷为主（约占全部粮食产量的45%），小麦次之（约占15%）。由于人多地少，单位面积投入劳动密集，单位面积产量长期领先，但至1936年，与发达国家相比，已相形见绌。如表2–3所示，中国的稻谷单产低于日本，并且差距有拉大的趋势；小麦单产低于英国和法国；玉米单产多数年份低于美国和法国。另据20世纪30年代中叶调查，东北各地主要农作物单位面积产量也呈下降趋势[②]。至1949年，中国粮食平均亩产127斤，而世界平均水平为154斤[③]，中国低于世界平均水平8斤。农业劳动生产率更是大大低于世界平均水平（见表2–3、表2–4）。

① 国家统计局编《中国农村统计年鉴（1989）》，北京，中国统计出版社，1989，第99页；国家统计局编《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第81页。

② 章有义：《明清及近代农业史论集》，北京，中国农业出版社，1997，第35～37页。

③ 参见国家统计局编《中国统计年鉴（1980）》，北京，中国统计出版社，1981，Ⅳ—75页。

表 2－3　1931～1937年部分农业大国年主要粮食作物单位面积产量比较

单位：吨/公顷

国别	农作物＼年份	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
苏联	小麦	0.796	0.556	0.588	0.860	0.864	0.830	0.787	1.141
	玉米	0.729	1.20	0.918	1.20	1.027	0.875	1.323	1.393
美国	稻谷	2.354	2.338	2.428	2.403	2.418	2.442	2.615	2.477
	小麦	0.952	1.098	0.879	0.751	0.822	0.823	0.863	0.916
	玉米	1.287	1.570	1.663	1.423	1.197	1.502	1.015	1.766
日本	稻谷（水稻）	3.183	2.624	2.861	3.458	2.526	2.765	3.237	3.212
法国	稻谷	2.075	1.9	2.15	1.867	1.833			
	小麦	1.156	1.384	1.671	1.805	1.704	1.447	1.331	1.378
	玉米	1.691	1.821	1.026	1.276	1.5	1.652	1.550	1.478
英国	小麦	1.991	2.004	2.118	2.300	2.115	2.253	2.025	1.998
中国	稻谷		2.438	2.745	2.528	2.798	2.505	2.558	2.558
	小麦		1.088	1.072	1.148	1.133	1.02	1.118	0.885
	玉米		1.41	1.403	1.38	1.32	1.418	1.358	1.35

资料来源：中国社会科学院世界经济与政治研究所综合统计研究室编《苏联和主要资本主义国家经济历史统计集（1800—1982）》，北京，人民出版社，1989；章有义编《中国近代农业史资料》，第3辑，北京，生活·读书·新知三联书店，1957，第926页。

表 2－4　1949年世界若干国家粮食亩产

单位：斤

国　家	亩　产	国　家	亩　产
中　国	127	罗马尼亚	101*
美　国	218	南斯拉夫	172
日　本	399	印　度	96
法　国	217	巴　西	156
联邦德国	356	加拿大	135
英　国	350	阿根廷	141
世界总计	154		

注：* 系1950年数字。

资料来源：《中国农业年鉴（1980）》，北京，农业出版社，1980。

在 1931~1947 年期间，中国主要农作物的总产量于 1936 年达到巅峰后即呈现下降趋势，16 年徘徊不前，情况如表 2–5（包括东北）所示。

表 2 – 5　1931 ~ 1947年主要农作物总产量的变动[a]

单位：千市担

农作物 \ 年份	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1946	1947
稻谷	974369	1100055	1036920	833766	1031907	1034125[b]	995321	956926	942794
小麦	468545	480640	483743	466822	445023	479487	343087	430955	430570
大麦	161229*	164280*	150972*	163282*	158232*	162868*	124131*	—	—
高粱	221531	222828	222969	204966	212454	233201	219760	228411	203027
小米	190740	187382	198782	179640	195961	196544	186865	234782	198602
玉米	168215	176354	158240	149259	178781	170455	175587	230261	215440
甘薯	329872	374034	381376	333968	384891	355074	438097	—	—
大豆	220265	221195	250888	186239	178182	203086	20076	168000	159178
油菜子	45365*	48815*	44032*	51966*	49812*	49635*	40883*	64569	74505
芝麻	—	—	19350*	17039*	15317*	17360*	15028*	14428	12979
花生	—	—	60931*	54207*	46291*	53940*	52090*	44832	44761
桐油	—	—	—	2100*	2720*	—	—	—	—
棉花	7513	9874	11826	13661	9781	17357	13170	7430	10738
蚕茧	317*	—	—	—	297#*	—	—	—	—
茶叶	—	4949*	4877*	—	—	—	—	—	—
烟叶	—	—	12777	12777	12827	12865	13082	12992	13435

注：a 本表数字不包括台湾省。其中棉花，1931~1934 年关内仅有河北、山东、山西、河南、陕西、江苏、浙江、安徽、江西、湖南等省数字，1935 年起增加四川；东北 1931 年仅有辽宁，1933~1937 年包括辽宁、热河。有 * 号者东北各省数字不详。有 # 号者为 1933~1937 年的平均产量。

b 关于 1936 年的稻谷产量有不同估计，本表所用数字包括籼稻、粳稻、糯稻和旱稻。

资料来源：1931~1937 年取自章有义编《中国近代农业史资料》，第 3 辑，922 页，北京，生活 · 读书 · 新知三联书店，1957；1946~1947 年数据取自严中平主编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 360 页。

农作物总产量的下降与受战争影响耕地面积缩小有关。以抗日战争前后比较，1946 年河南耕地比战前减少了 30%，湖南、广东减少了 40%，其他各省的情况也大体相似①。

农业以种植业为主。抗日战争爆发以前，在粮、油、棉三类作物总种植面积中，经济作物有所发展，粮食所占比重由 20 世纪初的 87% ~ 88%降至 30 年代前期的 80% ~ 81%②。此后情况逆转，1949 年农业总产值的构成情况为: 种植业占 82.5%，畜牧业占 12.4%，林业占 0.6%，副业占 4.3%，渔业占 0.2% ；种植业中又以粮食生产为主③。

1949 年新中国成立前夕，农业基本上仍是以手工个体劳动为主的传统农业。拖拉机总数仅 300 ~ 400 台，劳动生产率极其低下。全国平均亩产量，粮食为 127 斤，棉花为 22 斤；人均占有粮食 418 斤，棉花 1.6 斤，油料 8.6 斤，生猪 0.11 头，水产品 1.7 斤④。全国 80%以上的人口从事农业生产，每年却需要进口大量粮食和棉花。

二　工业

中国的近代机器工业开创于 19 世纪 60 年代，当时清政府的一批洋务派官僚开办了一些新式工业。据对 1872~1911 年的统计，历年所设立的商办、官办、官商合办及中外合办工业共 521 家，其中在 1895 年后设立的为 447 家，占 85%⑤。中国近代工业主要是在 1895 年后发展起来的，比世界主要资本主义国家晚了 100 余年。

旧中国工业生产力水平低下，即使以旧中国曾经达到的历史最高水平衡量也是如此。生产手段基本以手工为主。在 1933 年的工业总产值中，工厂生产的只占 27.98%，手工业生产的占 72.02%（见表 2–6）。近代工业产值在工农业总产值中仅占 12.3%⑥。与发达的资本主义国家比较，工厂的规模也很小（见表 2–7）。

① 孙敬之:《中国经济地理概论》，北京，商务印书馆，1983，第 292 页。

② 严中平等编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 359 页。

③ 刘中一、刘尧传:《中国农业结构研究》，太原，山西经济出版社，1986，第 34 页。

④ 国家统计局编《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，第 2、49、54 页;《中国农村统计年鉴（1989）》，北京，中国统计出版社，1989，第 99 页;《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 81 页。

⑤ 严中平主编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 93 页。

⑥《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 63 页。

表 2-6 1933年中国工业产值*

	实数（百万元）	占比（%）
工业总产值	7813	100.00
工厂	2186	27.98
手工业	5627	72.02
工业净产值	1890	100.00
工厂	530	28.04
手工业	1360	71.96

注：* 关于 1933 年的工业净产值，另有叶孔嘉、刘大中的估计总量为 2680 百万元，其中工厂生产的为 640 百万元，占 23.88%，手工业生产的为 2040 百万元，占 76.12%；手工业所占的比重较巫宝三的估计略高（Ta-chung Liu and Kung-chia Yeh，*The Economy of the Chinese Mainland : National Income and Economic Development, 1933-1959*, Princeton University Press, 1959）。

资料来源：巫宝三：《"中国国民所得，一九三三年"修正》,《社会科学杂志》九卷二期，中央研究院社会研究所，1947。

表 2-7 1933～1936年中、德、英、美四国工厂生产的规模指数

	中国	德国 (1936 年)	英国 (1935 年)	美国 (1935 年)
总产值	100（1933 年）	2583	2425	7848
	100（1936 年）	1989	1904	6162
净产值	100（1933 年）	6433	5051	16179
	100（1936 年）	5018	3940	12620

资料来源：巫宝三、汪馥荪：《抗日战争前中国的工业生产和就业》,《经济研究》2000 年第 1 期。

1933 年，在全国总人口当中，工业就业人口仅占 2.84%，其中 2.44% 从事手工业（见表 2-8）。即使在机器作业的工厂中，由于资本投入不足，技术水平低，劳动缺乏效率，劳动生产率很低。据当时统计，就人均净产值比较，中国工厂中工人的劳动生产率相当于德国和英国的 1/9 左右，美国的 1/19（见表 2-9）。

抗战开始以后，中国政府为了加强军事力量，致力于重工业的发展，因此电力、煤炭、铁、钢、原油、水泥、酸碱以及其他一些矿产品的产量在 1942 年前后达到旧中国历史最高水平，此后难以为继。除了少数大城市之外，多数中小城市尚无电力，农村基本无电。工业技术水平也很低。以石油工业为例，玉门油矿的和平解放，使旧中国费尽九牛二虎之力建设起来的油田未遭破坏，完

表 2－8　1933年中国工业就业状况

	人数（千人）	%
工业就业人口	12189	2.84
工厂	1732	0.40
手工业	10457	2.44
全国总人口	429494.1	100.00

资料来源：巫宝三：《“中国国民所得，一九三三年”修正》，《社会科学杂志》九卷二期，中央研究院社会研究所，1947。

表 2－9　1935年、1936年中、德、英、美四国工厂操作工人人均净产值

国家	中国（1936 年）	德国（1936 年）	英国（1935 年）	美国（1935 年）
英镑	31	294	264	595
指数	100	948	852	1919

资料来源：巫宝三、汪馥荪：《抗日战争前中国的工业生产和就业》，《经济研究》2000 年第 1 期。

好地交到人民手中。这个诞生于抗日战争烽火岁月中的油田，到 1949 年，原油的年产量仅 9 万吨，但却已占到全国产量的 3/4。

工业主要产品产量的不足，在与世界其他国家同期水平的比较之中，反映得更加明显。如生铁产量，1835 年时英国为 102 万吨[①]，到 1890 年时，美国为 930 万吨，英国为 800 万吨，德国为 410 万吨[②]。中国 1949 年以前的历史最高年产量为 180.1 万吨，不足美国 1890 年产量的 1/5；1949 年仅 25.2 万吨，尚不及英国 1835 年产量的 1/4。抗日战争爆发以前的 1936 年为旧中国工农业生产水平的最高时期，当时生铁产量占世界第十二位，钢产量占第十八位，煤产量占第七位，棉布产量占第四位。1936 年中国的工业产品产量与世界大国比较情况如表 2–10 所示。

如考虑人口因素，则中国工业品产量的贫乏更为显著，同期人均主要工业产品产量与世界大国比较如表 2–11 所示。

① 中国社会科学院世界经济与政治研究所综合统计研究室编《苏联和主要资本主义国家经济历史统计集（1800—1982）》，北京，人民出版社，1989，第 235、603、819 页。

② 〔美〕保罗·肯尼迪：《大国的兴衰》，北京，求实出版社，1988，第 243 页。

表 2－10　1936年中国的工业产品产量与世界大国比较

品种	单位	产　量				各国为中国的倍数		
		中国	苏联	美国	英国	苏联	美国	英国
电力	亿千瓦时	37.95	364.00	1465.00	242.00	10	39	6
原煤	百万吨	39.56	126.40	447.85	232.12	3	11	6
生铁	万吨	81.00	1440.00	3153.00	785.00	18	39	10
钢	万吨	41.43	1621.00	4853.00	1197.00	39	117	29
棉布	亿米	34.58	34.48	79.21	33.28	0.997	2.3	0.96

注：棉布及生铁包括个体手工业产量。

资料来源：国家统计局编《研究资料》，1956 年 9 月 13 日。

表 2－11　1936年四国人均主要工业产品产量比较

品种	单位	产　量				各国为中国的倍数		
		中国	苏联	美国	英国	苏联	美国	英国
电力	千瓦时	7.9	219.3	1144.5	514.9	28	145	65
原煤	公斤	83.0	761.0	3498.0	4938.0	9	42	59
生铁	公斤	1.7	84.4	244.5	165.9	50	144	98
钢	公斤	0.9	95.3	376.3	253.2	106	418	281
棉布	米	7.34	20.28	61.42	70.38	2.8	8.4	9.6

注：棉布及生铁包括个体手工业产量。

资料来源：国家统计局编《研究资料》，1956 年 9 月 13 日。

三　基础设施

基础设施主要指交通、通信、市政、水利等在城乡近现代化建设中起着先行和基础作用的产业。在近现代经济环境中，基础设施建设是一个国家产业的前沿和中心。基础设施完备与否，决定一国经济能否持续高效的发展以及经济建设的成败。鉴于中国的资源环境，基础设施建设——尤其是水利[①]、交通和邮电通信业的发展，对于生产力发展的作用更加突出。然而，旧中国在这些方面的遗产却很有限，特别是在长期战争摧残之后，仅有的设施也大部分被毁。

交通运输是先行产业。其中铁路是工业时代的象征，也是东西方沟通的产

① 关于旧中国的水利设施详见本书第一编第一章和第四编第十四、十五章。

物。孙中山曾明确指出，交通运输业乃先行产业[①]。清王朝被推翻后，迄1936年，在新式产业的开发中，中国政府对现代运输业的投资一直大于对现代工业的投资。国民党政府确定经济建设以铁路建设为重点，通过筹措大量内债和外债，1928~1937年，国民党政府修筑铁路4179公里，外国修筑2167公里。新建铁路的重点集中在长江流域，其中分布在长江以南的占51.3%。1946年，中国有铁路干线2.69万公里[②]。但是，由于受到战争破坏和资金短缺的影响，直到1949年新中国成立时，中国的铁路里程总长仅为2.2万公里，还没有英国1880年所拥有的铁路里程多。

公路交通是交通运输体系的重要组成部分，与其他运输方式相比，具有便于普及、能够实现直达运输、适应性强等特点。中国最早出现汽车和公路，是在清光绪二十七年（1901年）。到1911年，全国共有汽车200多辆，公路1100多公里[③]。1927年4月，南京国民党政府成立，政府内设经济委员会，1932年经济委员会内设公路处，此后公路交通发展较快。到1936年年底，共新建公路8.65万公里，全国公路通车里程增加到11.57万公里，民用汽车发展到6.89万辆[④]。最有代表性的桥梁建设是钱塘江大桥。抗日战争期间，公路和交通设施遭到破坏，新修的公路大部分比较简陋。抗战胜利后，国民党政府为了接收和迁返，制定了公路抢修计划。到1945年年底，全国公路通车里程达13万多公里，60%以上是土路面；民用汽车保有量约3.4万辆，60%的交通运输量是由畜力车、人力车和木帆船完成的。在解放战争期间，公路、桥梁、车辆设备以及车辆设施遭到了严重破坏。1949年新中国成立前夕，全国能通车的公路只有8.07万公里，而且路况极差；共有汽车5.1万辆（其中解放区共拥有汽车1.51万辆，包括私车7443辆），大部分破旧不堪。

旧中国的近代交通运输业与传统运输业并行。在近代交通运输业取得一定发展的同时，畜力车、人力车和木帆船等传统运输的产值一直是增长的，轮船、铁路亦需传统运输为其集散货物。

中国有开展水运的优越条件，沿海航线长达21325海里；内河共有干支河流562条，长达9万余公里，其中可通行木帆船者近8万公里，可通轮船者2.1

---

① 孙中山：《中国实业当如何发展？》，《总理全集》，第1集（下），上海，上海民智书局，1930。

② 宓汝成：《帝国主义与中国铁路》，上海，上海人民出版社，1980，第671页；《中华民国三十五年交通部统计年报》，第37页。

③ 均未含台湾省。

④ 未含日伪占领区。

万公里[1]。我国水运交通和海外贸易发展很早，元代、明代已十分活跃。从明朝中后期到清朝末期的300余年中，海运事业停滞，河运发展缓慢。中国自办的近代轮船运输业始于1873年年初成立的“官督商办”的轮船招商局，比航运发达的国家落后半个多世纪[2]。鸦片战争以后，中国近代的水运事业被帝国主义列强所控制，在不平等条约的羁绊下，水运业发展迟滞。到1937年抗日战争爆发前，中国公私营轮船总吨位不过58万吨，其中招商局仅有8.6万吨，而航行在中国的外国轮船总吨位达150余万吨，几乎垄断了中国的水路运输。抗日战争期间，日本蚕食了中国所有的沿海港口和绝大部分内河港口，国民党政府将近90艘总计11万吨的船舶被凿沉，另有130余艘总计约14.5万吨的船舶改挂外国旗。1945年抗日战争胜利后，水运事业一度复苏。但是，随着1949年国民党军队的败退，70%以上的轮船被挟持到台湾或就地炸沉，一些民族航运企业的运输船舶被迫滞留海外，亟待修复的港口、航道和船厂等基础设施再次遭到破坏。

旧中国的航空业有一定基础。1923年，在孙中山“航空救国”的倡导下，杨仙逸在广州创办了中国的航空业。南京国民党政府成立以后，主要有两个航空公司：一个是1929年成立的中美合营的中国航空公司（简称“中航”），1930年时该公司资产总额1000万元，其中中方股份占55%，美方占45%；1945年12月，中美双方签订新的航空合同，美方在中航的股份从占45%减为占20%，中方股份上升到80%。另一个是于1930年签约、1931年成立的由中德合资经营的欧亚航空公司，资产总额300万元，其中中方股份占2/3，德方股份占1/3，1941年，中国与法西斯德国断交，国民党政府没收接管了德方股份，1943年改组欧亚航空公司为中央航空公司（简称“央航”）。至新中国成立前夕，“两航”共有飞机82架，均被迫迁往香港。

旧中国的邮电通信事业没有形成全国性的网络。邮政企业虽然比较有系统，但是全国76%的邮政局设在东南沿海，浙江一省有52411个局所，超过东北、西北两大区域的总数，特别是广大农村，基本没有邮电设施。邮政运送技术也很落后。全国邮路总长840374公里，其中利用机械力的邮路占全长的14%，利用人力的占全长的84%，利用兽力的占2%。

城市的市政设施是工业化建设中的重要内容。由于城市人口集中，市民衣食住行各方面的要求都与农村不同，一些在农村不成问题的事情，在城市均可能

---

① 王首道：《关于全国民船工作会议的总结报告》，《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第889～890页。

② 王展意：《当代中国的水运事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第5页。

造成严重的社会经济后果。旧中国的城市市政设施基础很差，加之连年战争破坏，大部分破烂不堪，难以维持城市社会经济的基本运行。大城市自来水尚未普及，多数中小城市没有自来水和公共交通，各类基础设施严重不足，已有的也均年久失修。仅五六个城市有公共汽车和电车。消防设备不足，公共厕所极少。许多城市因下水道不通，一下大雨，道路不通，房屋进水。住房短缺，除南京外，各城市无一不闹房荒，塌房伤人之事频发。

四　文教科技

旧中国的教育普及程度很低。学校少，分布很不平衡。大多数中学设在县城以上的城镇，农村很少。有的县无中学，有些区乡无小学。高等学校有40%设在上海、北平、天津、南京、武汉、广州6个城市。1946年，新疆只有一所100人的新疆学院和8所中学，宁夏只有5所中学，青海只有4所中学，西藏连一所中、小学也没有。失学儿童占学龄儿童的比例，上海、武汉为50%，青岛为60%，广州为70%。各级学校的绝大多数十分缺乏图书资料和教学设备，教材陈旧落后。

以新中国成立前历史最高水平计，全国高等学校仅有207所，在校学生15.5万人；中等学校5892所，在校学生187.9万人；小学28.9万所，在校学生2368万人；学龄儿童入学率只有20%左右，全国人口中80%以上是文盲。国民党政府统治20余年中，高等学校毕业生仅有18万余人[①]。

旧中国尚不能独立自主地培养高级专门人才，私立和国立大学的优秀毕业生往往是派到欧美去留学，才能获得硕士和博士学位。尽管1935年南京国民党政府教育部颁布了《学位授予法》和《硕士学位考试细则》，1940年颁布了《博士学位考试细则》，但1939~1949年，只授予过200多个硕士学位，一个博士学位也未能授予[②]。

1949年，各级各类学校及师生员工总数较历史最高年度有所下降，详细情况如表2-12所示。

到新中国成立时，旧中国遗留下来的科学研究机构不过三四十个，科研人员和技术人员不过5万人，其中专门从事科研工作的人员仅600余人。中央研究院和北平研究院只有20多个研究单位，科研人员仅200余人。科研人员以满腔爱国热忱，在地质学、生物学、气象学等地域性调查工作中取得了成就，在

① 《中国百科年鉴（1980）》，北京，中国大百科全书出版社，1980，第535页。

② 何东昌:《当代中国教育》，北京，当代中国出版社，1996，第9页。

表 2 – 12　1949年中国各级各类学校情况

	高等学校	中等学校							小学
		总数	中等专业学校			普通中学			
			总数	中等技术学校	中等师范学校	总数	高中	初中	
学校数（所）	205	5216	1171	561	610	4045			346800
教职工数（万人）	4.6	12.8	2.4	1.1	1.3	10.4			84.9
学生数（万人）	11.7	126.8	22.9	7.7	15.2	103.9	20.7	83.2	2439.1
专任教师数（万人）	1.6	8.3	1.6	0.7	0.9	6.7	1.4	5.3	83.6

资料来源：《中国百科年鉴（1980）》，北京，中国大百科全书出版社，1980。

一些可以不依靠实验设备的领域开展了研究工作。但是就整体而言，现代科学技术在旧中国几乎是一片空白①。

五　产业结构

旧中国工业基础薄弱，农业产值在国民经济总产值中占绝对优势。农业产值基本上是由传统的手工方式生产的；工业产值也以手工业生产为主，机器工业的生产产值有所上升，但始终低于手工业。工业产值中，机器方式生产的产值由 1920 年的 18.19%上升至 1936 年的 32.46%；交通运输业产值中近现代方式创造的产值由 1920 年的 50.47%上升至 1936 年的 57.91%。由于农业总产值远远高于工业总产值，因此以近现代科学技术装备的各业的产值在总产值中所占的比例始终很低，如表 2–13、表 2–14 所示。

表 2 – 13　1920年和1936年中国总产值的构成估计

	1920 年		1936 年	
	产值（万元）	其中新式产业占本产业的比重（%）	产值（万元）	其中新式产业占本产业的比重（%）
农业	1049494	—	1450506	—
其中：粮食作物	652980		867476	
经济作物	165530		263786	
园艺及林牧渔业	230984		319244	

① 参见武衡、杨浚主编《当代中国的科学技术事业》，北京，当代中国出版社，1992，第 4 页。

续表2-13

	1920年		1936年	
	产值（万元）	其中新式产业占本产业的比重（%）	产值（万元）	其中新式产业占本产业的比重（%）
工业	543396	18.19	973347	32.46
其中：手工制造业	626059		640629	
(J内含工场手工业）	(106515)		(195961)	
近代化工厂制造业	88287		283073	
矿冶业	29050		49645	
（内含土法采炼）	(18484)		(16726)	
交通运输业	60937	50.47	141659	57.91
其中：铁路运输	22374		48342	
汽车运输			7102	
轮船运输	6003		19140	
航空运输			514	
木帆船运输	25594		18800	
人畜力运输	4332		10822	
邮政	1523		4278	
（内含民信局）	(255)			
电信	1111		2661	

资料来源：许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第3卷，北京，人民出版社，1993，第739、740页。

表2－14　1920～1949年新式产业和传统产业在工农业总产值中的比重

单位：%

年份	新式产业	传统产业
1920	7.37	92.63
1933	10.33	89.67
1936	13.37	86.63
1949	17.00	83.00

资料来源：许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第3卷，北京，人民出版社，1993，第742页。

在工业内部，纺织、饮食和烟草业的产值占了58.4%，为农业、轻工业和国民经济其他部门提供生产资料的重工业产值所占比重很低。1933年，重工业产值在工业产值中的比重仅占23%左右。加之战争对重工业的破坏比轻工业和

农业更为严重，1949 年重工业产值约比抗战前降低 70%，轻工业产值约降低 30%，粮食产量约降低 24.5%，经济作物产量约降低一半左右[①]，如表 2–15、表 2–16 所示。

表 2 – 15　1933年中国工业生产结构

单位：%

工业部门	净产值			雇工*
	工厂	手工业	合计	
金　　属	7.9	0.5	2.1	3.8
机械、船舶和交通	6.6	3.5	4.1	8.3
化　　学	7.4	1.6	2.9	6.4
纺　　织	40.7	19.3	24.0	60.2
服　　用	4.0	6.1	5.7	2.2
胶　　革	3.2	2.8	2.9	2.1
土　　石	5.3	4.0	4.3	3.2
制　　材	0.3	3.4	2.7	0.4
造纸、印刷	5.6	4.2	4.5	3.0
饮食、烟草	17.7	52.4	44.8	9.4
杂　　项	1.3	2.2	2.0	1.0
合　　计	100.0	100.0	100.0	100.0

注：* 只含工厂工人。

资料来源：巫宝三、汪馥荪：《抗日战争前中国的工业生产和就业》，《经济研究》2000 年第 1 期。

表 2 – 16　1949年中国的工农业结构

	农业	工　　业		
		总额	轻工业	重工业
产值（亿元）	245	45	32	13
比重（%）	84.5	15.5	11.0	4.5

资料来源：马洪、孙尚清主编《中国经济结构问题研究》，北京，人民出版社，1981，第 103 页。

在工业内部的结构中，轻工业发展较快，如丝织业、植物油的生产等，自给有余，还输往国外；而以大机器生产为特征的机器制造、能源、原材料等重工

① 郭瑞楚：《恢复时期的国民经济》，北京，生活·读书·新知三联书店，1953，第 60 页。

业，在1935年以前微乎其微[1]。1935年4月，南京国民党政府将原来的国防设计委员会改为资源委员会，拟定了一个“重工业三年计划”。到抗日战争全面爆发之前，资源委员会以投资、合办的形式控制23个企业，15种工业产品生产指数1933年为100，1935年为109.7，1936年为122，一度呈发展趋势。但是因基础薄弱、经费不足、起步晚、时间短，至1936年，重工业产值在工业产值中的比重仅占23%左右。重工业品自给率很低：石油自给率为0.2%，钢铁自给率为5%，车辆船舶的自给率为16.5%。作为装备国民经济各部门的机器制造工业，仅占全部工业总产值（包括手工业）的1.6%。抗日战争期间，资源委员会在西南地区建设了一批企业，如中央机器厂、中央电工器材厂、无线电器材厂等；范旭东、吴蕴初等民营企业家也为发展酸碱化工业作出了贡献。但是，从整体上看，旧中国没有形成工业体系，未能改变重工业的落后状况。旧中国的整个国民经济技术装备陈旧落后，设备自给能力和配套能力低，国防力量薄弱，是与重工业发展水平低下相联系的。

工业技术水平低下，门类短缺。如机械工业不能制造汽车、拖拉机和飞机，一些小机械厂多半从事修理和装配业务。据1946~1947年上海机器同业公会会员登记表计算，在708家机器制造厂中，制造兼修配的工厂只占25%，专搞修配的厂竟然高达75%[2]。这样的机械工业，既不可能为其他生产部门生产机械设备，更不可能用先进的技术设备把其他生产部门改造和装备起来。工业内部彼此不能协调配合：煤用不完，而电力则缺乏；生铁只有1/2能炼成钢，而轧钢能力又仅及炼钢能力的1/2弱。这是与旧中国的社会性质和技术水平密切关联的。如钢铁工业，受日本帝国主义的“原料中国、工业日本”政策的影响，在日本入侵期间，大量铁矿砂、生铁以至钢锭输往日本，致使全国采掘铁矿砂能力高于炼铁能力，炼铁能力高于炼钢能力，炼钢能力又高于轧钢能力。如新中国成立前钢产量的历史最高年1943年，全国铁矿砂产量为561.5万吨，铁产量为180.5万吨，而钢产量仅约90万吨，仅为铁产量的一半。占全国钢铁产量2/3以上的东北，钢材产量不足生铁产量的1/3[3]。而随着经济和技术的发展，从世界各国的发展规律看，铁钢比例是逐步下降的，1914年全世界的铁钢比例已经下降到1以下，产铁6040万吨，产钢6070万吨。中国在铁钢比例上与世界的巨大反差，深刻

① 周绍英：《抗战前南京国民政府经济建设举措述评》，《复印报刊资料（中国现代史）》1998年第5期。

② 上海市机器工业史料组编《上海民族机器工业》，北京，中华书局，1979，第689页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第40、46页。

地反映了帝国主义侵略与掠夺对旧中国经济的影响。

六 连年战争对生产力的严重破坏

自1840年鸦片战争起，百年以来，中国本土战争不断，给中国人民带来巨大的痛苦，对生产力造成严重的破坏。

帝国主义入侵迫使中国政府割地赔款，使中国大量国土丧失，资金无偿转移、流失。自1840年鸦片战争到1900年八国联军入侵后签订《辛丑条约》，不完全统计有12笔赔款。其中1842年《中英江宁条约》（南京条约）割让香港、赔款2100万元，开近代割地赔款之先河；1895年甲午战争以后，除了《马关条约》规定的赔款2亿两白银外，还因俄、德、法三国干涉日本“归还”辽东半岛、日本参加八国联军，向日本赔款1亿两白银以上；1901年的《辛丑条约》规定的庚子赔款达4.5亿关两白银，这一数额举清政府4年的全部财政收入仍不够支付，不得不分39年摊付，年息4厘，本息共近10亿关两白银，这不仅是中国空前沉重的负担，在世界历史上也是罕见的。

甲午战争以后，中国的对外贸易开始由顺差转为逆差，此种状况一直持续到1949年；由于对外赔款的支付、外国投资收益的增长及贸易逆差，国际收支经常项目合计也由甲午战争前的顺差转为逆差。中国经济进一步被卷入世界资本主义经济体系之中，经济的半殖民地性也进一步加深。1931年“九一八事变”之后，东北被日军占领，中国贸易逆差更加迅速地扩大，中国资本外逃。1932~1936年5年间，金银净流国外价值共计近10亿关两。中国国际收支迅速恶化[①]。

1931~1945年，日本军国主义发动的侵华战争对中国经济的摧残尤为惨烈。据不完全统计，在日本侵略军的屠刀下，中国死伤人数3500万人。按1937年的比值计算，日本侵略者给中国造成的直接经济损失1000亿美元，间接经济损失5000亿美元[②]。1945年8月苏联进军东北，将一些重要设备拆迁至苏联，除铁路部分外，估计价值为10.094亿美元[③]。

自1936~1949年的13年间，由于日本帝国主义的侵略战争和国内战争，中国经济遭受的破坏日趋严重。农村生产力遭受的破坏极其严重。1949年，全国牲畜比战前减少了1/3，主要农具减少了30%。农村劳动力明显减少，仅华北地

---

① 陈争平:《中国国际收支研究（1895—1936）》，北京，中国社会科学出版社，1996，第108～109、111、113页。

② 江泽民:《在首都各界纪念抗日战争暨世界反法西斯战争胜利五十周年大会上的讲话》，1995年9月4日《人民日报》。

③ 许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第3卷，北京，人民出版社，1993，第606页。

区，就比战前减少了1/3。不仅农田水利设施年久失修，而且大量河堤被毁，加重了各种灾害尤其是水灾对农业造成的损失。1949年，全国被淹耕地达1.22亿亩，灾民4000万人，减产粮食100亿斤以上。主要农作物产量与历史最高水平比较：粮食作物总产量由1936年的15000万吨下降至1949年的11218万吨，棉花产量由1936年的84.9万吨下降至1949年的44.4万吨，油料产量由1933年和1934年的606.9万吨下降至1949年的232.9万吨，大牲畜存栏头数由1935年的7151万头下降至1949年的6002万头[①]。抗战前与抗战后农业生产力的比较如表2-17所示。

表2－17　抗日战争前后农业生产力变化情况

类别	单位	抗战前		抗战后		抗战后为抗战前（%）
		年份	数目	年份	数目	
粮食	万吨	1936	15000	1949	11218	75.5
其中：稻谷			5735		4365	84.8
小麦			2330		1381	59.2
玉米			1010			
大豆			1130		509	45.1
棉花	万吨	1936	84.9	1949	44.4	54.4
大牲畜年底头数	万头	1935	7151	1949	6002	83.9
其中：牛		1935	4827		4393.6	91.0
马		1935	649		487.5	75.0
驴		1935	1215		919.1	78.0
骡		1935	460		147.1	32.0
猪年底头数		1934	7853		6775	73.5
羊年底头数		1937	6252		4235	67.7
花生	万吨	1933	317.1	1949	126.8	40.0
油菜子		1934	190.7		73.5	38.5
芝麻		1933	99.1		32.6	32.9
茶叶	万吨	1931	22.5	1949	4.1	18.2
烟叶	万担	1942	149.7	1949	36	24.1
烤烟		1931~1936平均	124		13.9	11.2
生丝	万公担	1931~1936平均	14.7	1948	2.42	16.5
施肥量*	千担	1937	324	1948	235	73
其中：旱田			190		77	71
水田			215		158	78

注：*据华北阜平、行唐、曲阳等40县84村调查。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第4～21页；《中国农村统计年鉴（1989）》，北京，中国统计出版社，1989，第99、132页；《中国统计年鉴（1985）》，北京，中国统计出版社，1985，第255、256页。

① 国家统计局：《中国农村统计年鉴（1989）》，北京，中国统计出版社，1989；国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

工业生产比抗战前显著下降。1949 年工业总产值比 1936 年下降一半，其中重工业下降尤为严重，钢铁生产 1949 年比 1943 年降低了 90%，煤炭生产 1949 年比 1942 年降低 50%。到 1949 年 10 月中华人民共和国成立时，中国钢铁工业只有 7 座平炉、22 座小电炉，生产能力所剩无几；发电设备总数仅剩 114.6 万千瓦左右；全国全部工业固定资产仅剩 124 亿元[①]。1949 年工业总产值及主要产品产量与 1936 年及新中国成立前最高年份的比较如表 2-18 所示。

表 2 – 18　1949年工业总产值及主要产品产量与1936年及新中国成立前最高年份的比较

	单位	1936 年	新中国成立前最高年		1949 年	1949 年为 1936 年的份额 (%)	1949 年为新中国成立前最高年份的份额 (%)
			年份	产量			
工业总产值 (包括个体手工业)	亿元	280.6	—	—	140.1	49.9	—
电力	亿度	37.95	1941	59.55	43.08	113.5	72.3
原煤	百万吨	39.56	1942	61.79	30.98	78.3	50.0
原油	万吨	12.36	1943	31.95	12.18	98.5	38.1
生铁	万吨	81.00	1943	180.10	25.20	31.1	13.9
钢	万吨	41.43	1943	92.37	15.84	38.2	17.1
水泥	万吨	124.70	1942	229.34	66.09	52.9	28.8
棉纱	万件	214.60	1933	244.72	180.29	84.0	73.6
棉布	百万匹	134.22	1936	134.22	75.79	56.4	56.4
机制纸	万吨	—	1943	16.50	10.81	—	65.5
卷烟	万箱	145.40	1947	236.31	160.00	110.0	67.7
面粉	万吨	242.00	1936	242.00	127.93	52.8	52.8
食糖	万吨	41.40	1936	41.40	19.92	48.1	48.1

注：原煤、棉纱、面粉、卷烟不包括个体手工业产量。

资料来源：国家统计局编《研究资料》，1956 年 9 月 13 日。

战争对交通运输、通信等基础设施的破坏更加严重。1949 年，全国公路大部分严重受损；铁路无一线能够全线通车，勉强能通车的铁路仅剩 1.1 万公里；沿海航线大部分被封锁。长途电信的线路由于若干干线遭受损害，直至 1950 年年初，整个通信网仍被分割成几片，互相不能联通。遭受损失最大的是华北区，以京津为中心的有线电网均被破坏殆尽，京津对各区电信联系除东北外只能依靠无线电，与东北的有线联系也不通畅。华南的有线通信线路大部分于抗战胜

① 曾培炎主编《中国投资建设五十年》，北京，中国计划出版社，1999，第 1 页。

利之后方开始修建，数量比较少，基础比较差[①]。1949 年中国交通运输线路状况如表 2–19 所示。

表 2 – 19　1949年中国交通运输线路长度

单位：万公里

项　目	铁路	公路	内河	民航（1950 年数）	邮路
1949 年可通行里程	2.20	8.07	7.36	1.14	93*
历史最高水平	2.68	14.9			

注：* 包括华北乡村邮路约 25 万公里。

资料来源：《中国经济年鉴（1981）》，北京，中国统计出版社，1981；《1949—1952 中华人民共和国经济档案选编 · 交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 7、487、957 页。

此外，抗战后大陆恢复国民经济所迫切需要的资金，在国内战争后期被大量转移。1948 年年底，蒋介石命令国民党政府中央银行将所存黄金、银元、外币共约 5 亿美元全部移存台湾[②]。12 月 1 日，在蒋介石的策划下，国民党政府中央银行把第一批黄金 200 万两运往台湾，随后又南运银元 1000 万元至广州；1949 年 1 月，再运黄金 57 万两、银元 2200 万元至厦门。国民党京沪杭警备总司令汤恩伯逃离上海前夕，又卷走了中央银行库存黄金 19.8 万两、银元 146 万元。上海解放后，国民党政府中央银行被接管时，只剩黄金 6180 两，银元 1546643 枚，以及少量外币。同时，将大量受过训练和有经验的专业人员从大陆转移到台湾[③]。

国民党政府还将部分机构与物资撤到香港。撤到香港的国家垄断企业有 29 个，其中最重要的是垄断旧中国航空事业的中国航空公司和中央航空公司（统称“两航”），“两航”共有飞机 83 架，员工 2400 余人；还有旧中国最大的海运公司——招商局轮船公司的香港公司，负责矿产品出口的资源委员会贸易处及国外贸易事务所，中国银行、交通银行等金融系统 9 行局。这 29 个单位的资产净值共约 2.43

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 963 页。

② 《李宗仁回忆录》，南宁，广西人民出版社，1980，第 948 页。

③ 参见《上海私营金融业的社会主义改造》，见《中国资本主义工商业的社会主义改造》，上海卷（下），北京，中共党史出版社，1993，第 1086 页；李国鼎著《台湾经济发展背后的政策演变》，南京，东南大学出版社，1993，第 7 页。

亿港元[①]。资金、物资与人才的大量转移，增加了新中国成立后中国大陆经济恢复的困难。

第二节　贸易、金融和市场发展水平

一　贸易

鸦片战争前，中国已有比较发达的国内贸易。长距离粮食贩运年约达 5700 万石，连同棉丝纺织品、盐、茶、金属、瓷器等上市商品，约值 8 亿余两白银[②]。集市贸易已基本形成市场网络，生产自给有余，并有出口。其中，年销往欧美的丝、茶等约值 1300 万两白银[③]。

鸦片战争前的 200 年，中国对外贸易均属顺差，外国运来白银购买中国产品。18 世纪 80 年代以后，英美大量走私鸦片以抵补其贸易差额。鸦片战争后，据海关统计，1877 年后，中国开始出现贸易逆差。而进出口贸易之大量增长和连续逆差实际开始于 1895 年甲午战争以后。1895~1913 年，进口增长年率达 8% ~ 9%，而出口仅 6%左右，年均亏损白银由 500 余万关两白银增至近 1 亿关两白银。第一次世界大战期间情况好转，但是 1920 年以后恶化加剧，年均逆差达 1.3 亿关两白银。20 世纪 30 年代世界经济危机期间，1933 年逆差最高达 4.6 亿关两白银。总计 1895~1936 年的 42 年间，中国对外贸易逆差近 50 亿关两白银。在这期间，银价长期跌落，即使按金价计，也约达 30 亿美元，成为近代中国国际交往中最大的漏卮，对国民经济发展影响巨大（见表 2-20）。

然而，对外贸易的发展也促进了中国农产品的商品化。据估计，1894~1920 年间，有关外贸的茶、蚕桑、棉花、烟叶、大豆的商品值增长了 212%，按可比价格计算，也增长 63.5%[④]。加上近代化工业和交通运输业的兴建，以及城市化进展，国内贸易有了显著发展。

---

① 对于此笔资产，经过新中国成立初期的斗争，前后接收过来飞机、轮船、机器、交通器材、矿品、银行资金、棉花和其他物资，总共达港币 2 亿元。当时被掠夺的部分“两航”资产后来成为中英间长期的外交悬案，经过从 1952 年 7 月到 1985 年 10 月的长期交涉，1987 年 6 月 5 日，签订了中英两国政府《关于解决历史遗留的相互资产要求的协定》并立即生效。英方向中方提供 380 万美元，作为对少数几个索赔项目的补偿。参见刘晶芳：《新中国成立初期发生在香港的一场特殊斗争》，《百年潮》1997 年第 3 期。

② 吴慧主编《中国商业通史》，第 4 卷第 2 章第 1 节，待刊稿。

③ 严中平主编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 5 页。

④ 许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 2 卷，北京，人民出版社，1990，第 990~991 页。

表 2－20　近代中国对外贸易额年均数

年份	出口			进口			顺差(+)逆差(－)	
	海关统计(百万关两)	修正值(百万关两)	年均增长率(%)	海关统计(百万关两)	修正值(百万关两)	年均增长率(%)	海关统计(百万关两)	修正值(百万关两)
1891~1894	83.1	139.1	6.8	145.7	130.4	5.8	-62.5	+8.7
1895~1899	158.5	189.0	6.0	210.3	194.3	9.1	-51.9	-5.3
1910~1913	276.7	315.4	5.8	395.0	406.8	8.2	-118.3	-91.4
1914~1919	472.8	536.9	9.4	548.6	575.9	2.3	-75.8	-39.0
1920~1930	798.5	923.7	5.6	1037.4	1055.7	5.0	-238.9	-132.0
1931~1936	493.5	619.0	-10.2	867.1	964.6	-8.9	-373.6	-345.6

资料来源：陈争平：《中国国际收支研究(1895—1936)》，中国社会科学出版社，1996，第 50 ~ 51 页。

国内贸易缺乏统计，表 2-21 是对市场商品量的估计，即贩运贸易大宗商品第一次上市量的估值，非指交易额。从表 2-21 看，市场商品量由 1870 年的 10 亿两增至 1936 年的 120 亿两，增长 11 倍，若与估计的鸦片战争前的 8 亿两比，增长 15 倍。但是，分期来看，并按可比价格计算，则 19 世纪后期增长甚为缓慢，年增长率仅 1%强。而这期间，进口洋货增长很快，它占全部市场商品量的比重，由 1870 年的 6.83%增至 1908 年的 21.62%。此时期，进口洋货中鸦片常居第一、第二位，它不仅危害国人健康，而且削弱国民购买力，阻碍贸易。1908 年英国同意 10 年内停止鸦片贸易。1908~1920 年市场商品量增长加速，年增长率超过

表 2－21　近代国内市场商品量估计

单位：百万两

	1870 年	1890 年	1908 年	1920 年	1936 年
A 国内生产品	968	1032	1802	5761	10901
其中：农业产品				2794	5386
手工制造业产品				2127	3136
近代化工厂产品				631	2024
矿冶业产品				208	355
B 进口洋货	71	142	497	849	1116
C 市场商品量(A+B)	1039	1174	2298	6610	12017
洋货所占比重(B/C，%)	6.83	12.09	21.62	12.84	9.29

资料来源：吴承明：《近代国内市场商品量的估计》，《中国经济史研究》1994 年第 4 期。

6%，但 1920~1936 年受白银流失和世界经济危机的影响，年增长率再次跌落至 3%强。进口洋货所占比重则逐步下降，至 1936 年为 9.29%（详见表 2-22）。总的看，近代中国国内贸易的发展是不够理想的，尤其是 19 世纪后期和 20 世纪 30 年代，它反映有效需求不足，特别是农村购买力薄弱，成为中国工业化的一个障碍。

表 2－22　近代国内市场商品量平均年增长率

单位：%

	1870~1890 年	1890~1908 年	1908~1920 年	1920~1936 年
按当年价格				
A 国内生产品	0.32	3.15	10.17	4.07
B 进口洋货	3.53	7.21	4.56	1.72
C 市场商品量 (A+B)	0.61	3.80	9.20	3.81
按可比价格				
A 国内生产品	0.89	0.97	7.54	2.93
B 进口洋货	0.24	2.25	－0.63	2.63
C 市场商品量 (A+B)	1.20	1.14	6.28	2.89

资料来源：吴承明：《近代国内市场商品量的估计》，《中国经济史研究》1994 年第 4 期。

二　金融

中国原有的票号、钱庄从事汇兑和存放款业务，经营稳健，重视信誉。鸦片战争后，外商来华，也利用信用卓著的钱庄庄票为交易工具。票号因大量经营清政府的官款存汇，辛亥革命后式微，钱庄则继续发展。1845 年外国银行开始在中国设立分支机构，以其雄厚资力，执上海等大城市金融界之牛耳，大量吸收军阀、政客、富户的存款，削弱中国国民储蓄。不过其业务以从事外商融资和中国政府借款为主，与民族工商业关系不大。1897 年始有中国人自办的银行，初以官营为主，辛亥革命后民营银行蜂起，然经营不善，倒闭亦多；1927 年以后才趋于稳定，扩大规模，并逐渐代替了钱庄。银行的营运资金主要靠吸收存款，资本额有时反成虚设。我们采取唐传泗、黄汉民所作“资力”估计，辅以“营运资金”的估计，将金融业的发展制成表 2-23①。它反映中国银行业发展相当迅速，1925 年中资银行

① “资力”原则上包括实收资本、公积金、存款、未分配盈余和发行兑换券余额；“营运资金”原则上包括资本、公积金或准备金、存款，但除少数有资产负债表可据者外，多是按一定比例从资本额中推算。

表 2 – 23　中国近代金融业发展和资力估计

单位：百万元

	1894 年		1911 年		1925 年		1936 年
	资本额	资力	资本额	营运资金	资本及公积金	资力	营运资金
票号	42.0	280.0	?	50.0	—	—	—
钱庄	21.0	231.0 ←	56.0	335.0	100.0	800.0	125.0
外国在华银行 ↑	35.0	280.0	?	?	242.0	1303.9	1936.9
华资银行	—	—	62.6	179.9	205.5	1453.7	7656.3
其中：官营	—	—	35.5	44.9	40.0 →	540.8 →	5637.0
民营	—	—	27.1	135.0	165.5	912.9	2019.3
合计	98.0	791.0			547.5	3557.6	9318.2

注：←营运资金估计。↑包括中外合资银行。→指中国、交通两银行，余并入民营项下。

资料来源：1894 年、1925 年据唐传泗、黄汉民：《试论 1927 年以前的中国银行业》，《近代中国经济史研究资料》1985 年第 4 辑。1911 年、1936 年据许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 2 卷，北京，人民出版社，1990，第 1064、1074 页；第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 746、761、767 页。

资力已超过外国在华银行。在 30 年代的世界经济危机中，外商银行遭受打击，中国银行业仍有发展，资力超过外商银行倍蓰。中国银行业的资金大部分投放于公共机构和政府公债，投放于工商业者不多。但是，几乎每家民族工业企业的成长都离不开银行的资助，即使资本比较雄厚的棉纺织厂，其周转资金也无不靠银行贷款。

除银行业外，也有国人自办的保险公司、邮政储汇、合作金库以及证券交易所、票据交换等金融机构，工商界尚称便利，唯利率偏高。农村金融机构薄弱，传统的高利贷仍盛行，利率常达 30%以上，又多用复利，农民不堪负担。

三　市场

（一）商品结构和商品流向

在鸦片战争以前，中国市场上的第一位商品是粮食，其次为盐，再次为农家所织土布，三者可占全部商品量的 80%。到 1936 年，据表 2–21 所示，市场的大宗商品是农产品占 45%，手工业品占 26%，近代化工业品占 29%。又据《中国埠际贸易统计》，1936 年列前 20 位的大宗商品（占全部商品 80%）中，农产品占 30%，手工业品占 20%，而近代化工业品竟占 50%[①]。这是由于近代化工

① 韩启桐：《中国埠际贸易统计（1936—1940）》，中国科学院社会研究所，1951。

业品多大宗交易，前两位的棉纱、棉布即占去 34%。市场商品结构的这种变化，反映了近代中国的进步，但也有它的误导之处。我们说表 2–21 中近代工业品占 29%，是包括了进口洋货，而国内生产最大宗的棉纱、棉布、面粉、电力、卷烟、煤 6 项都有外国在华设厂生产，逐项计算[①]，表 2–21 中的近代化工业产品中，进口洋货和外国在华厂生产的刚好占一半。这也是半殖民地性在市场上的表现。

市场的这种商品结构决定了市场的商品流向。这就是：工业品（除煤外）基本上是由通商口岸流向内地，农产品和手工业品主要是由内地流向通商口岸。同时，内地流向通商口岸的大宗商品已不是米粮（像清代川米的大规模东运已消失，湘米东运也减少了 2/3），而是棉花、小麦、烟叶等工业原料和桐油、猪鬃、茶叶等出口品。这就又产生一种现象，即内地在与通商口岸的交换中经常产生逆差。据海关埠际贸易统计，四川省自 1920 年以来每年逆差都在 1500 万元以上，1936 年云南省逆差 1200 万元，广西省逆差 1500 万元。西北各省无海关，想来也会有逆差。这种逆差，又与国内市场的价格结构有关。

（二）价格结构和市场整合

在上述商品的流向中，工业品的价格是由通商口岸决定的，经过批发、转运等各个环节流向内地和农村，逐级加价。特殊的是，农产品、手工业品的价格也是由通商口岸这一头决定的，在各个环节的流通中，逐级被压价。这种价格结构实际上是由国际市场造成的。原来中国出口品的价格是由中国决定的，19 世纪 70 年代以后逐渐失去主动权，以致茶价决定于伦敦，丝价决定于里昂，后来的桐油、猪鬃价都决定于纽约，而与中国农民的生产成本无关。又如，因洋货的大量涌进，上海的棉价、麦价决定于美棉、美麦，内地棉、麦运上海是供应上海的纱厂、面粉厂的需要，却不能不服从进口价格。上海的米价决定于西贡、仰光的米价，内地米运上海供国人食用，也必须服从洋米的价格。这是价格上的殖民地性。

国际市场通过金银比价作用于中国的价格水平，相对价格则受进出口影响。现将 1920 年以后的进出口价格和上海、天津、广州的工农业产品价格用指数列入表 2–24。第一次世界大战中，进口价格大幅度上升，出口价格缓慢跟进，天津的工业品、农产品价格趋势一如进口价格和出口价格趋势，只是幅度较小（表中未列）。1920~1926 年，进口价格跌落，出口价格上升，这时有了上海资料，上海和天津的工业品与农产品价格趋势一如进口价格与出口价格趋势，农民颇受

① 计算根据许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 788 页；严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 126、131 页。

表 2－24　1920～1936年价格指数

（1926年为100）

年份	对外贸易		上海		天津		广州	
	进口	出口	工业品	农产品	工业品	农产品	工业品	农产品
1920	117	74			98	77		
1921	111	77	115	75	97	78		
1922	97	82	103	86	96	75		
1923	99	89	106	92	99	82		
1924	99	93	100	92	99	89		
1925	100	95	101	95	98	100		
1926	100	100	100	100	100	100	100	100
1927	107	97	104	103	105	103	93	102
1928	106	104	103	95	110	103	93	98
1929	105	111	106	99	114	107	92	104
1930	116	111	116	113	132	107	94	113
1931	128	109	134	106	138	96	107	102
1932	119	92	119	93	131	90	102	96
1933	115	79	111	81	119	73	92	84
1934	101	73	104	77	109	64	77	75
1935	92	72	100	86	110	82	63	78
1936	101	91	112	87	124	102	90	104

资料来源：对外贸易，《南开经济指数资料汇编》，北京，中国统计出版社，1958，第 375 ～ 376 页；上海，《上海解放前后物价资料汇编》，上海，上海人民出版社，1958，第 135 页，用“制造品”、“农产”代表；天津，《南开经济指数汇编》，北京，中国统计出版社，1958，第 11 页，用“消费品”、“农产”代表；广州，《上海解放前后物价资料汇编》，上海，上海人民出版社，1958，第 186 页，用“纺织品”、“米类”代表。

其益。1926~1931 年所有价格都上升，而农产品价格上升远逊于工业品，农民遭受损失，但是广州的情况相反。在 20 世纪 30 年代的经济危机中，工业品价格随进口价格同步跌落，而农产品和出口价格则如高崖坠马，一泻千里，农民苦不堪言，贸易条件也急剧恶化。但是广州工业品价格与农产品同步下跌，形成特例。

到 30 年代，中国已有了基本上是自由贸易的全国性统一市场，除盐、煤油等个别商品外，甚少垄断组织。但从表 2–24 看，各地的价格走势仍有歧异，说明市场的整合程度还不够高。从地区价格看，工业品由通商口岸运销内地，一般要加价 30% ～ 50%，远超过运费。1937 年同种的细布价格，上海 11 元，重庆 15 元，桂林 16 元，贵阳 19 元，差价达 36% ～ 73%。茶、丝等传统手工业品，因中间人和陋规过多，差价尤大；一般农产品运销距离较近的，差价也在 25%

以上，超过运费。总之，商品市场上整合不够，尚未达到统一价格的自由竞争的要求。此外，资本市场供给十分脆弱，存在着利率过高和汇费（尤其是申汇）的障碍。因而，整个市场并不能有效地发挥资源配置的作用。

四　战争毁损与通货膨胀

1937 年以后，在连年的战争中，贸易和金融遭到破坏。但与生产力的损失不同，它们的资产比较容易转移和恢复。在抗日战争中，对外贸易额急剧下降，但胜利后即告恢复。1947~1948 年的进出口总额，按美元计，已恢复至 1936 年水平，并略有超过。国内贸易，战争中长距离贩运常有中断，或被封锁，但走私盛行，并有投机资本活跃于城市。估计 1947 年国内市场商品量，折合抗战前币值，约 145.6 亿元，比 1936 年的 168.1 亿元下降 13%强。主要因为抗日战争后农业减产甚巨，农产品商品量随之下降，矿冶业的商品量也比 1936 年大幅度下降[①]。抗日战争时期，金融市场经常波动，投机活跃，银行机构增加，但实力更加集中于国家银行。抗战后，通货恶性膨胀，银行的资本额已失去意义，资力主要靠存款。1947 年全国银行存款为 303542 亿元[②],折合战前币值仅 2.2 亿元，还不到 1936 年存款的 5%。唯抗战后国家银行所存的黄金、外汇远大于战前，就已透露的信息，粗估不下 9 亿美元。抗战后银行都有暗账隐匿资产，其情难悉。粗估 1947 年中国银行的资力约比 1936 年减少一半[③]。

在连年的战争中，破坏性和危害性最大的是国民党政府腐败的财政政策所造成的恶性通货膨胀。兹将抗日战争开始后国民党政府货币发行额和重庆、上海批发物价的指数列入表 2–25。

表 2 – 25　1937 ~ 1949年货币发行额及批发物价指数

年　份	货币发行额 1937 年 6 月为 100	重庆物价 1937 年为 100	上海物价 1937 年 1~6 月为 100
1938	164	104	115
1939	304	177	308
1940	558	1094	653
1941	1071	2848	1598
1942	2440	5741	4929
1943	5346	20033	17602

① 许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 772 页。

② 张公权:《中国通货膨胀史》，北京，文史资料出版社，1986，第 130 页。

③ 许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 731 页。

续表2-25

年、份	货币发行额 1937 年 6 月为 100	重庆物价 1937 年为 100	上海物价 1937 年 1~6 月为 100
1944	13436	54860	250971
1945 年 8 月	28204	179300	8640000
1945	73162	140448	88544
1946	264180		681600
1947	2353704		10063000
1948 年 8 月	47070539		564570000
1948 年 12 月	1770212776		11937000000
1949 年 5 月	14456553191489		3636600000000000

注：年份除注明者外均为每年 12 月数字。1948 年 12 月和 1949 年的指数是将金圆券按 1 元＝法币 300 万元折合后计算。重庆用 22 种主要商品物价指数。

资料来源：《上海解放前后物价资料汇编》，上海，上海人民出版社，1958，第 47、49、105 ~ 198 页。

抗战时为满足军需，多发一些纸币原不可免。但国民党政府在抗战之初就忽视了有识之士提出的“有钱出钱，有力出力”的方针，拒绝合理负担的财政政策，无限制地扩大法币发行。表 2-25 显示，战时首都重庆于 1940 年起、上海于 1941 年起，物价指数即超过法币发行指数，陷入循环性的通货膨胀。1945 年 8 月抗战胜利，物价下跌，到 9 月，重庆下跌 32%，上海竟跌 90%。上海下跌之巨是因国民党政府将法币收兑伪中储券的比率强压至 1∶200，这无异于是对收复区人民的一次大掠夺，也促使人民在收兑期间以币易物，到 12 月，物价迅增 1.5 倍。接着，内战爆发，1946~1947 年，国民党政府的财政赤字由 4.6 万亿元增至 29 万亿元，法币发行量增长 9 倍，物价增长 15 倍。到 1948 年 8 月已不能维持，改发金圆券，以 1 金圆券收兑法币 300 万元，并收兑黄金国有，是对人民的又一次大掠夺。金圆券发行后，物价更如脱缰之马，到 1949 年 5 月上海解放时，又上涨 2.1 倍[1]。

恶性的通货膨胀使工薪阶层的生活陷于水深火热之中；使工业企业入不敷出，再生产停顿；使投机盛行，经济秩序被破坏，市场一片混乱。其严重后果一直延续到新中国成立以后。

① 参见杨荫溥《民国财政史》，北京，中国财政经济出版社，1985。

第三节　经济发展不平衡、经济成分和资本结构

近代中国社会经济的历史形态[①]、资源环境，以及城乡、区域之间经济发展极不平衡的历史背景，决定了经济成分的多元化是长期存在的历史现象。只不过在不同的生产力发展水平下，在不同的社会制度中，各类经济成分的历史作用是不同的，特别是占统治地位和主导地位的经济成分不同，其历史作用也不相同。

一　经济发展不平衡

由于中国地域广大，经济发展极不平衡，商品经济发育的程度以及其他经济问题不分区域的考察就难以确切认识。据1936年的埠际贸易统计，包括华北、华中、华南40个海关，其输入总额的66.6%、输出总额的72%集中于上海、天津、青岛、广州4埠。即参加埠际贸易的商品，2/3以上是在四个沿海大商埠间流转。仅上海一地，即独占输入总额的36.3%、输出总额的39.1%。内地各海关，除中转城市汉口占有输入总额的10.1%、输出总额的16.7%外，其余均微不足道。如西南9个海关，合计只占输入总额的4.2%、输出总额的1.5%。西北市场，因无海关，在统计中竟未有反映，估计更为狭小。这种地区之间贸易额的畸轻畸重，与当时埠际贸易的社会历史背景和商品结构有直接联系。据1933年统计，中国近代工业产值在工农业总产值中只占12.3%，但是在埠际贸易中，工业品竟占到34%。这主要是因为沿海一带出现的商业十分繁荣的通商大埠是随着帝国主义的经济入侵发展起来的，工业品市场大部分是帝国主义的商品所开拓的。而内地和边疆省份仍然保持着封建经济，广大农村基本上还是处于自然经济、半自然经济状态。埠际贸易的畸形发展，也曾使某些地方的小市场成为大宗商品的集散地，但整个说来，集市贸易仍是以农民之间的余缺调剂为主，具有补

---

① 关于近代中国半殖民地半封建的社会性质，近年来的研究认为：中国社会经济的半殖民地性质始于第一次鸦片战争，确立于《辛丑条约》的签订；中国的半封建社会也始于第一次鸦片战争，但形成于中华民国的建立。“半殖民地”相对于“独立国家”和“殖民地”而言，强调被侵略国的国际地位或对外独立程度的变化；“半封建”相对于“封建社会”和“资本主义社会”而言，着重强调社会形态即社会性质的改变。两者都涉及从经济基础到上层建筑多方位的变化，具体涵盖了经济、政治以及思想、文化等各个层面的内容。见韩廉：《对中国“半殖民地半封建”社会性质再认识》，《湖南师范大学学报》1998年第2期。

充自然经济的性质[①]。

旧中国的区域经济发展极不平衡。上述市场化、商品化的区域差异是一个重要表现。此外，旧中国3/4以上的工业集中在东部沿海地区。沿海地区的工业，又大部分集中在东北和上海、天津、广州等少数大城市中。1934年，关内工业产值的94%是由上海、天津、青岛、广州、北平、南京、无锡7个城市提供的，而广大内地，特别是边疆少数民族地区，几乎没有近代工业。面积占全国23%的四川、云南、贵州、西藏、甘肃等省份，其工业产值仅为全国工业产值的6%。辽宁一省集中了东北4/5的工业，但其建立时具有浓厚的殖民地性质，主要是为日本帝国主义掠夺资源和进行侵略战争服务的。据国民党政府经济部1947年的统计，仅上海、天津两地，工厂数即占主要都市工厂总数的63%，职工人数的61%；东北则占有全国半数以上的重工业。据日伪统计，1943年，东北生铁产量占全国产量的87.7%，钢材占93%，煤占49.5%，电力占78.2%，水泥占66%[②]。从工业部门的区域布局来看，全国90%以上的发电站集中在东北和东南沿海的几个大城市，1949年，东北占了全国发电量的30.1%；纺织工业方面，据1949年的统计，在全国500万纺锭中，83.6%集中在沿海3省2市（苏、鲁、辽、津、沪），其中仅上海市就占了棉纺锭的47%、毛纺锭的70%。内地省市所占的比重是很小的[③]。

运输网的分布也极不平衡，偏于沿海地区。占全国土地面积3/5的西南、西北地区交通闭塞，1949年，它们的铁路里程只占全国铁路里程的5.4%，公路通车里程占全国公路通车里程的24.6%[④]。广袤的西北地区除陕西省有少量铁路外，甘肃、宁夏、青海、新疆没有铺过一根铁轨。这种情况，一方面，使工业生产与原料、燃料产地和消费地区严重脱节，造成原料、燃料和成品的远距离运输和相向运输的不合理状况；另一方面，又使内地各种丰富的资源得不到充分的开发和利用，经济无法有效发展，人民生活得不到应有的改善。同时，工业集中在沿海少数城市，从国防上看也是不利的。

衡量一个地区近代化、工业化程度的一个基本指标，是该地区城市人口占该地区人口总数的比重。长期以来，由于西北地区（陕、甘、宁、青、新）农业生产力低下，并且提高速度十分缓慢，再加之城市发展的辐射能力和渗透能

① 吴承明：《中国资本主义与国内市场》，北京，中国社会科学出版社，1985，第268～269页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第64页。

③ 马洪、孙尚清主编《中国经济结构问题研究》，北京，人民出版社，1981，第231页。

④ 马洪、孙尚清主编《中国经济结构问题研究》，北京，人民出版社，1981，第384页。

力低下，使农业人口向非农业人口转移的速度十分缓慢。据1950年2月统计，中国设市城市134个（不包括台湾省的城市）[①]，其中西北5省区55万人口以上的城市只有4个，仅占全国同等规模城市总数的4.16%。

由于经济发展的差距，各类经济成分的比重在不同区域也大相径庭。资本主义经济成分主要集中于沿海城市和城市郊区的少数农村之中。封建地主制经济和个体经济集中于广大农村。广大边疆的牧区，占统治地位的是半封建半农奴制经济。在少数民族主要聚集的西北、西南和中南地区，有一部分少数民族还分别处在封建农奴制、奴隶制，甚至原始公社制末期等不同社会发展阶段，在政治制度和政权形式上，还保留着政教合一的僧侣贵族专制制度，土司制度，以父系血缘为纽带的家族制度，王子、山官、部落头人制度和千百户制度等。即使社会制度和汉族大致相同的少数民族地区，在政治、经济、文化方面，特别是在生产力发展水平方面，也和汉族地区有很大差距。据1949年的统计，占国土面积60%以上的少数民族地区，工业总产值只占全国工业总产值的3.8%。其中占国土面积31%、少数民族人口比较集中的西北地区，工业总产值只占全国工业总产值的2%[②]。这些地区交通闭塞，市场发育程度很低，商品经济只存在于自然经济的缝隙之中，人民生活极端贫困。

二 经济成分与资本结构

对于中国这个历史悠久的农业大国来说，自古以来，土地占有关系长期体现着经济关系最核心的内容。近代中国形成半殖民地半封建的社会经济形态以后，土地占有关系出现一些新的特点，但是构成中国封建生产关系基础的地主土地所有制仍然居于统治和支配地位。地主阶级占有农业生产最重要的生产资料和劳动条件——土地，自己不经营，出租给无地或少地的农民。地主凭借对土地的占有和垄断，无偿地占有农民剩余生产物，使农民勉强甚至难以维持简单再生产。农业剩余尽入地主之手，而地主鲜有投资于新式产业者，造成中国工业化原始积累的一大困难。长期的农民斗争和近代资本主义的发展，使旧中国的地主制经济有所削弱，但未发生根本改变。除共产党领导的革命根据地和解放区外[③]，地主与农民之间的矛盾依然是近代中国农村社会的主要矛盾。

在近代中国，资本主义经济是新的生产力代表。在当时的社会条件下，实

① 史为乐：《中华人民共和国政区沿革（1949—1979）》，转引自董志凯：《论20世纪后半叶中国大陆的城市化建设》，《中国经济史研究》1998年第3期。

② 黄光学：《当代中国的民族工作》，上册，北京，当代中国出版社，1993，第4～5页。

③ 解放区的经济成分详见本书第三章。

现近代化——其核心是工业化——的途径只能是资本主义方式。相对于封建主义而言，资本主义毕竟是先进的。正如毛泽东在抗日战争后期所说，中国“不是多了一个本国的资本主义”，而是“我们的资本主义是太少了”[①]。

从1840年鸦片战争开始，英、美、日、俄等帝国主义国家通过武力迫使中国屈服，100年来与中国历届政府签订了一系列不平等条约。按照这些条约，中国不仅割地赔款，而且海关、关税、财政金融均受制于人。对于外国在华投资，中国长期没有主权国家指导和管理的权力，任其享有特权，掠夺中国廉价的原料和劳动力，压制中国民族工商业的发展，逐渐形成了中国经济的半殖民地特点，给中国带来了痛苦和伤害；同时，外国资本和西方文化的进入也在沿海沿江的大中城市刺激了中国资本主义的发展，使中国在广大农村保存地主土地所有制的同时，整个社会经济形成半封建半殖民地的形态。

在多种经济成分中，外国在华资本控制了中国与近现代产业相联系的绝大部分投资。1936年，外国资本占中国产业资本的57.22%，其中东北占84.6%（详见表2-27）。它们垄断和控制了中国生铁产量的96.8%，煤产量的65.7%[②]，发电量的77.1%[③]，棉布产量的64%，卷烟产量的58%（1935年），铁路里程的90.7%[④]。

在这种特殊的历史背景下，中国的资本主义经济包含两个部分：官营资本和民营资本。官营资本，包括晚清的官办、官督商办、官商合办企业，北洋政府和国民党政府的国营、公营企业，以及一些享有特权的官僚经营的企业。国民党统治后期的官营资本也称为“官僚资本”，是一个通俗的名称[⑤]。民营资本是指民间私人投资的企业。不过相对于官营资本而言，民营资本通常指甲午战争以后兴起的民间投资的新式企业。它们是中国近代化过程中产生最晚的资本形态。其拥有者——民族资产阶级始终受到外国资本、官僚资本和本国封建势力的压迫，在政治上和经济上不享有特权，同时与封建势力和官僚资本又有联系，容易妥协。

1927年南京国民党政府的建立，标志着国民党官营资本，即国家垄断资本主义的崛起。至1949年，其发展经历了三个阶段：抗日战争前是它的崛起和初

① 《毛泽东选集》，第三卷，北京，人民出版社，1991，第1060页。

② 严中平：《中国近代经济史统计资料选编》，北京，科学出版社，1958，第128、124页。

③ 吴承明：《帝国主义在旧中国的投资》，北京，人民出版社，1956，第97页。

④ 严中平：《中国近代经济史统计资料选编》，北京，科学出版社，1958，第131、140页。

⑤ 毛泽东曾将其解释为“买办的封建的国家垄断资本主义”，见《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1253页。

步发展时期；1937~1945 年是快速发展时期；战后至 1947 年，因接收日本和汉奸政权的产业而急剧膨胀，达到高峰。国民党官营资本首先在金融领域形成，至新中国成立前夕，其垄断活动已遍及贸易、工矿、交通运输、金融等领域。其在工矿业和交通运输业各个阶段的资产如表 2–26 所示。

表 2 – 26 国民党官营资本在工矿业和交通运输业中各阶段的资产

单位：抗战前法币，万元

	第一阶段（抗战前）资产额	第二阶段（抗战中）		第三阶段（抗战后）		
		资产额	为抗战前份额（%）	资产额	为抗战前份额（%）	为抗战时份额（%）
工矿业	20600	76255	370	169531	823	222
交通运输业	163879	83655	51	338587	207	405
其中：铁路	98657	27745	26	208278	187	751
公路	45114	44339	98	59971	133	135
航运	5023	1990	40	34882	694	1753
空运	1015	996	98	7175	707	720
邮电	14070	8585	61	28281	201	329
工交业总计	184479	159910	87	508118	275	318

注：抗战前基本以 1937 年为代表，抗战中基本以 1945 年为代表，抗战后基本以 1947 年为代表。

资料来源：简锐：《国民党官僚资本发展的概述》，《中国经济史研究》1998 年第 3 期。

民营资本因其具有业多面广、接近市场、与传统经济关系密切等特点，具有顽强的生命力。在中国的民营资本中，商业资本占有 60% ~ 70%的比重。真正的货币资本大部分掌握在商人手中。抗日战争后，农民购买力递减和棉花等工业原料缺乏，导致民营工业陷入困境[①]。反之，在恶性通货膨胀的特定条件下，投机资本活跃，在官营资本的操纵下，投机资本成为经济崩溃的催化剂[②]。

正确处理反对帝国主义侵略和学习、发展资本主义先进的科学技术及管理方式的关系，实行社会变革，推动经济发展和社会进步，成为中国近现代化长期的历史使命。在旧中国，官营资本和外国在华资本与地主制经济处于统治地位，民营资本经济、城乡个体经济与少量合作经济处于被统治地位。

中国原有十分发达的手工业，并以技艺精湛闻名于世，除自给外尚有出口。

① 参见许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 639 页。

② 参见许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 672 页。

鸦片战争以后，洋货进口使手工纺纱等传统手工业受到摧残，同时又形成了火柴、针织、电器、日用化工等新的手工行业。部分传统手工业，主要是工场手工业，在与官僚资本和外国资本的抗争中，通过改进工具、提高生产力，形成与发展了私人资本。1945 年，毛泽东在中国共产党第七次全国代表大会上的结论中说："蒋介石搞的是半法西斯半封建的资本主义。我们提倡的是新民主主义的资本主义，这种资本主义有它的生命力，还有革命性。""新民主主义的资本主义将来还有用，在中国及欧洲、南美的一些农业国家中还有用，它的性质是帮助社会主义的，它是革命的、有用的，有利于社会主义的发展的。"①

中国的个体经济主要存在于像汪洋大海一般的个体农业和手工业之中。中国以家庭为单位的、集约化的小农经济有丰富的生产经验，亩产量长期居于世界前列，但有机构成低，生产率不高。在中国传统农业和传统手工业中，都含有积极的、能动的因素，能为工业化所利用。

此外，在中国共产党领导的根据地、解放区，形成了以公营经济、合作经济、私营经济、个体经济为主要内容的新民主主义经济②。

1945 年抗日战争胜利之后至中华人民共和国成立前夕，就全国范围而言，上述经济结构总的状况没有改变，但是内容和比例发生了一些变化：一是随着中国人民解放军的胜利进军，解放区的扩大，新民主主义经济结构逐步取代旧的经济结构；二是帝国主义在华投资的最大部分——日本帝国主义的在华投资已被国民党政府接管，外国在华投资总量大为减少，美国在华投资增加；三是国家垄断资本迅速扩张，民营资本萎缩。各类资本变化情况如表 2-27 所示。

表 2－27　1936～1948年中国资本估值#

单位：1936年币值，万元

	1936 年		1947~1948 年
	关内	东北	国统区
资本总额	2014543	565844	1424518
其中：产业资本	554593	444463	654992
商业资本	500295	60932	382348
金融业资本	957156	38783	387178
其他	2499	21666	

① 《毛泽东在七大的报告和讲话集》，北京，中央文献出版社，1995，第 189、190 页。

② 详见本书第三章。

续表2–27

	1936 年		1947~1948 年
	关内	东北	国统区
外国在华企业资本	501174	426667	111650
其中：产业资本	195924	375834	73414
商业资本	119295	18932	15348
金融业资本	183456	10235	22888
其他	2499	21666	
官营资本	765625	47647*	767079
其中：产业资本	198925	23529	420079
商业资本	3000		3000
金融业资本	563700	24118	344000
民营资本	747744	91530	545789
其中：产业资本	159744	45100	161499
商业资本	378000	42000	364000
金融业资本	210000	4430	20290

注：# 资本估值不包括个体工商业。产业资本不包括工场手工业，故民营产业资本估值偏低。

* 指伪“满洲国”资本，其产业资本未包括由南满铁道会社托管的财产 14.706 亿元。

资料来源：许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 731 页。

上述旧中国的经济结构中，占据统治地位的帝国主义、封建主义、官僚资本主义经济成分对于中国社会生产力的发展起着限制和反动的作用，是新民主主义革命的对象；通过革命建立起来的属于新民主主义国家的国营经济成分，将取代以往的“三座大山”而处于主导地位；民族资本主义经济、个体经济、合作经济和国家资本主义经济将在新民主主义国家中受到保护，并得到发展。这就决定了中国走多种经济成分协调发展，实现工业化、现代化道路的可能性。在国家政权性质发生根本变化的基础之上，通过变革和继承，中国多种经济成分的内容和相互关系也有了本质的变化。

第三章
解放区的经济

1927年第一次国内革命战争失败以后，以毛泽东为代表的中国共产党人开创了以农村包围城市、武装夺取政权的革命道路，建立了革命根据地（抗日战争后称解放区）。根据地、解放区经济的建立和发展，不仅对革命战争的胜利作出了贡献，也为新中国的建设积累了经验，其中土地改革等运动和接管城市经济等工作，为新民主主义经济的建立作出了贡献；财政金融管理与控制市场方面的经验，对新中国成立初期的经济管理也起了重要作用。

第一节 解放区经济的形成

解放区的经济是伴随着根据地、解放区的发展，逐渐形成并成长壮大的。在20余年的革命战争时期，大体经历了三个阶段。

第一个阶段是土地革命战争时期（1927~1937年）。根据地实行了彻底的土地革命，发行自己的货币，实行“战争第一”的财政政策。为了打破敌人的经济封锁，实行了统制贸易政策。由于受“左”倾错误的干扰，根据地曾经实行了一些过“左”的经济政策，如土地革命中的“地主不分田，富农分坏田”，工商业政策中的税负过重、工人工资过高等。1935年以后，这些错误逐步得到纠正。

第二个阶段是抗日战争时期（1937~1945年）。1937年抗日战争全面爆发以后，中国共产党深入敌后，建立了抗日根据地。到抗战胜利前夕，根据地已经发展到19个，人口达到1亿人。这些根据地是：陕甘宁边区、晋察冀边区、太行区、太岳区、冀鲁豫区、晋绥边区、山东区、苏北区、苏中区、浙东区、苏浙区、淮北区、淮南区、皖江区、豫西区、鄂豫皖区、湘鄂赣区、东江区、琼崖区。这些根据地基本上都在乡村，没有大中城市，小城市也很少；除规模很小、

技术落后的军需业外，几乎没有现代交通和工业。由于民族矛盾是主要矛盾和抗日民族统一战线的形成，根据地停止了没收地主土地财产，改行“减租减息”；实行鼓励私营工商业的“劳资两利”等政策。

第三个阶段是解放战争时期（1945~1949 年）。解放区迅速发展，新民主主义经济由乡村发展到城市，由区域性发展到全国。到 1949 年 4 月人民解放军举行渡江战役前，东北全境、内蒙古全境、华北的绝大部分（除太原、青岛等城市）、长江以北的中原地区，都已经发展成为连成一片的解放区。解放区还拥有了像天津、沈阳这样的具有现代工商业的大城市和北平这个元、明、清三朝以及北洋政府的首都。内蒙古人民政府、东北人民政府和华北人民政府等解放区政府相继成立。与此相适应，党和人民政府经济工作的重心，也逐渐由农村转向城市。这个时期提出了新民主主义革命的三大经济纲领和恢复发展经济的 16 字方针，制定了有利于经济恢复发展的农村经济政策和城市经济政策。

由于中国政治经济发展的不平衡，解放区的经济发展也很不平衡。

第一，从解放区形成的时间来看，各解放区大致可以分为三种类型：一是 1946 年 6 月内战爆发前的解放区，这些地区主要是抗日战争时期建立的根据地，个别的如陕甘宁边区的建立，可追溯到土地革命时期。这些地区以乡村经济为主，一般被称为“老区”。二是 1947 年人民解放军转入战略反攻至 1949 年 4 月渡江战役前解放的广大地区，如东北、华北、山东的部分地区。这些地区一般都是大中城市及其周围的地区，相对经济比较发达。这些地区城市经济所占比重很大，党和政府的经济政策与“老区”的不同。这些地区在 1949 年渡江战役前一般被称为新解放区，后来则被视为老解放区。三是 1949 年 4 月渡江战役后到中华人民共和国成立前解放的江南、西南和西北的广大城市和乡村，这些地区被称为“新区”。在这些新解放区，党和政府采取了“先城市后乡村”的办法，对城市和农村都不急于进行经济改革，而是以保证接收、恢复生产和安定社会秩序为主。由于各解放区的解放时间不同、政权巩固程度不同、经济发展水平不同、经济改革进程不同以及经济政策的差异，整个解放区的经济恢复极不平衡，例如老区，很早就完成了土地改革，消灭了封建性的地主土地所有制；东北地区在 1948 年 11 月就全境解放，提前进入经济恢复阶段。

第二，就经济发展水平来看，各解放区及其内部的各地区也呈现出很大差异。尽管就长时期来讲，解放区是以农村为主，且属于经济相对落后地区，但是到 1949 年年初，解放区已经拥有了当时全国工业最发达的东北地区，有了像沈阳、北平、天津这样的大城市，并开始接手管理现代工业、交通、商业外贸，着手建立新的金融体系。这种经济发展水平的差异，使得长期处于农村的解放区政

府可以在中华人民共和国成立以前，就通过管理区域经济，开始积累经验和培养干部，为未来管理全国经济做准备。江南解放时，大批负责城市接管的财经干部都是从东北和华北解放区抽调过去的。

第三，就政策实施来看，中共中央对解放区的经济采取了“统一领导，分散经营”的办法，赋予各解放区政府较大的自主权，使得各解放区可以因时制宜、因地制宜，提出符合实际的办法。这种政策上的灵活和多样性，不仅有利于当时各解放区的经济改革和恢复，而且也为各解放区的相互借鉴提供了条件。例如，沈阳的接管为平、津的接管提供了经验，而平、津的接管又为江南城市的接管提供了经验；东北地区的国营企业管理和国民经济的计划管理，就为后来全国的国民经济计划管理提供了经验；同样，华北地区 1949 年 2 月打击投机、控制市场的举措也为后来上海地区控制市场提供了经验。

第二节　解放区的农工商贸各业

一　农业

由于解放区一般是从经济相对落后的偏僻地域建立和发展起来的，农业是这些地区的主要产业，是解放区赖以生存的经济基础，因此解放区的农业始终受到党和政府的高度重视。解放区通过减租减息、土地改革，极大地调动了广大农民的生产积极性。在此基础上，解放区的党和政府从多方面采取措施，帮助农民恢复和发展生产。

（一）组织农民互助合作

土地改革以后，受长期战争的破坏和参军支前的影响，农民在生产上碰到的最大困难是生产工具匮乏和劳动力不足。据华北解放区 1948 年对一些典型村的调查，农村劳动力较抗战前（1936 年）减少 3.5%，按每个劳动力平均负担耕地计算，抗战前为 16.8 亩，土改后为 22.5 亩；畜力则较抗战前减少 1/2[①]。为了解决这个困难，党和政府吸收了土地革命和抗日战争时期革命根据地的经验，一般采取小型的、按季节的、分散的互助组形式，组织和领导农民开展劳动互助合作。在华北解放区，以农民群众自动组织起来的临时变工的小型互助组为最多，有以人力互助的，也有人力与畜力换工的，互助合作的形式比较灵活。在东北解放区，主要是由两三匹马（一副犁）到 10 匹马（一副全犁具）组成小

① 《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 1015 页。

组，帮助缺乏畜力的农民耕种。在晋绥解放区，流行人工换牛工、牛工折草粮、工换工等互助形式，有临时的，也有长期的。劳动互助合作均坚持私有制为基础，贯彻自愿互利原则。

这种劳动互助合作组织基本适应当时农村生产力的发展水平，发展较快。到 1949 年，仅山东解放区北海、滨海两地组织起来的农户，即占总户数的 50% ~ 70%；全省互助组织达 478145 个，参加农户 207 万户，占总户数的 21.3%[①]。又据华北解放区冀中 13 个县统计，到 1949 年 7 月，共组织起互助组 12700 个，参加农户为 49500 户[②]。互助合作对于帮助农民克服缺乏劳动力和牲畜的困难起了很大的作用。1948 年东北解放区的互助合作组织就保证了农村中 10% ~ 15%缺少劳动力的农户种上了庄稼[③]。

（二）政府扶持农业生产

解放区政府对农业生产的扶持，主要表现在两个方面。

一是财政扶持，从税收方面鼓励垦荒，从财政支出上救济灾荒。长期战乱造成土地荒芜，是直接影响农村经济恢复的重要因素。为了鼓励农民开垦荒地，政府对开荒者实行减免税政策。华北解放区规定："如连续垦种二年以上的，地权即归垦种人。垦种生荒地，免征农业税三年。垦种熟荒地，免征农业税二年。"[④]华中解放区则是按照农民所垦种荒地的常年产量实行减免农业税，规定："（1）常年产量在三百市斤以上者，免征一年；（2）常年产量在一百五十斤至三百市斤者，免征三年；（3）常年产量在一百五十市斤（以下）者，免征五年。"[⑤]这对于减少荒地，增加粮食产量，产生了很好的效果。解放区政府从财政上挤出资金扶持农民生产度荒的作用也十分明显。1947~1948 年，晋绥解放区和山东解放区曾先后发生严重自然灾害。为此，晋绥解放区政府向农民发放救济粮小米 5000 大石，机关和部队也抽出历年的积存共折合小米 1370 大石救济灾民。山东解放区的鲁南财政部门，仅 1948 年第一季度，就向受灾地区农民发放救济金 370 亿元（北海币）和救济粮 3400 万斤。

二是金融扶持，即向农民发放农业贷款。解放区的农业贷款分货币贷款和实物贷款两种。货币贷款是以各解放区发行的本币为单位，到期还本付息。如晋绥解放区在 1948 年的生产救灾中，共向农民发放农业贷款 200 亿元（西北农

---

① 朱玉湘主编《山东革命根据地财政史稿》，济南，山东人民出版社，1989，第 367 页。

②《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 1084 页。

③ 李占才主编《中国新民主主义经济史》，安徽教育出版社，1990。

④《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 1036 页。

⑤《华中解放区财政经济史料选编》，第 5 辑，南京，南京大学出版社，1987，第 228 页。

民币）[①]。晋冀鲁豫解放区的冀南银行仅1947年一年，就向农民投放农业贷款120亿元（冀南人民币）[②]。实物贷款即贷实收实，或以实物计算贷款和还款，可以减少货币发行量，并有助于稳定物价。实物主要包括粮食、棉花、棉布、油料等。实物贷款在华北解放区较为盛行。农业贷款专款专用，主要用到农业投入上，并采取低利政策。以华北解放区为例，农业货币贷款月息为1 ~ 10分，比工商业贷款的月息低得多（当时工业贷款为5 ~ 10分、商业贷款为7 ~ 10分），而农业实物贷款的月利息又比农业货币贷款更低，即5厘至1分[③]。农业贷款的适时发放，对解放区的农业生产确实起到了救急和促进作用。

由于土地改革和政府对农业的扶持，解放区的农业在战争的环境里仍然有所恢复。如东北解放区自1947年8月到1949年8月，共恢复、扩大耕地213.6万余垧。1947年每垧粮食平均产量为1500斤，1948年则达到1920斤，增幅达28%[④]。华东解放区1948年在不到半年的时间中，消灭荒地一半以上。晋绥解放区1948年平均获得了八成年景，少数地区达到十成。华北解放区1948年获得了七成年景，平均亩产（折成小米）120斤，达到抗日战争以前平均水平的80%。在农村种植、养殖业发展的同时，手工业与家庭副业也恢复和发展起来。据华北解放区统计，1948年农民的副业收入占农民总收入的1/5 ~ 1/3。晋西北农村在抗战前没有纺织业，至1949年，临县、保德一带已是村村织布、户户纺纱[⑤]。

二　工业

1947年，人民解放军由防御转入进攻以前，除新建立的东北解放区外，其他解放区几乎没有什么现代工业。所谓工业，主要是指解放区政府兴办的小规模的军需业、民用工业和农村手工业。受生产能力和战争环境的影响，各解放区的工业生产以自给为主。例如，冀中解放区曾提出“家家纺纱，村村织布”的口号，使棉纺织业得到迅速的发展。据冀中解放区截至1948年11月的统计，全冀中参加织布者已达80万人，共拥有纺车70万辆，各种铁木纺织机14万架（张），年产大布90万匹（约折合小布1258万匹）。晋绥解放区则以产煤为主，据不完全统计，全区共有煤窑498座，其中公营35座，公私合营80座，私营

① 《晋绥边区财政经济史资料选编》，农业编，太原，山西人民出版社，1986，第664页。

② 《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第221页。

③ 《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第264页。

④ 《东北解放区财政经济史资料选编》，第1辑，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第128页。

⑤ 董志凯著《解放战争时期的土地改革》，北京，北京大学出版社，1987，第271、274、275页。

383座[①]。根据对朔县26座煤窑的调查，平均每座窑日产煤约40吨[②]。山东解放区则以产盐为特色，到1948年，就有滨海、莱阳、威宁、石岛、胶州、金口、河北等7个较大的产盐区，1948年盐的产量达到3000万担左右[③]，成为该区财政收入的重要来源。

1947年，人民解放军转入战略反攻以后，特别是东北工业城市和华北大中城市的解放，使解放区的工业水平迅速提高。最早拥有大规模现代工业的是东北解放区。1946年6月，东北解放区已拥有哈尔滨、佳木斯、鸡西等城市，并着手恢复工业生产。为了加强对工业的管理，东北解放区政府采取了一系列的措施。1946年8月，东北行政委员会设立了由陈云任主任的东北财政经济委员会，并在委员会之下设工矿处，后又专门成立了东北工业部，具体负责工业的恢复和建设。1947年8月，东北财经会议决定将发展工业作为1948年东北经济建设方针的重要组成部分，同时还制定了包括工业生产计划在内的《1948年东北解放区经济建设大纲》。1948年10月10日，东北工业部颁发了《工矿企业管理条例暂行草案》，对工矿企业的经营方针、资产管理、生产程序、成本核算、产品质量等，都有明确的要求和规定，使工矿企业的生产和经营能做到有章可循。

1948年11月，东北全境解放以后，东北解放区进入经济恢复阶段。恢复工业生产被列为东北解放区政府的主要任务。1948年12月，东北行政委员会工业部成立了煤炭、电力、机械、化学、纺织、企业、林业、金矿、有色金属9个管理局和鞍山、本溪两个工业公司，第一次按专业建立了国营工业的管理系统。1949年1月，东北工业部制定了当年的东北地区国营工业生产与修建计划。这是解放区第一个工业年度计划。这个计划的重点放在重工业方面，其中又以钢铁、有色金属、发电、煤炭为中心，以期能够于1950年达到伪满时期最高生产水平的40%[④]。

经过1946~1948年的恢复和发展，东北解放区的工业主要产品产量迅速上升。例如，煤以1946年的产量为100，则1947年为236；纸以1946的产量年为100，则1947年为144，1948年的产量为278；橡胶（胶鞋）以1946年的产量为100，则1947年为565，1948年为2252；纺织品以1946年的产量为100，1947年为195，1948年为390；木材以1947年的产量为100，则1948年的产量为249。国营工厂职工人数也增长较快，1946年为1.3万人，1947年为5万人，1948年则达

① 《晋绥边区财政经济史资料选编》，工业编，太原，山西人民出版社，1986，第472～477页。

② 《晋绥边区财政经济史资料选编》，工业编，太原，山西人民出版社，1986，第43页。

③ 《华中解放区财政经济史料选编》，第6卷，南京，南京大学出版社，1987，第71～72页。

④ 朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第57页。

到12万人[1]。

三　商业

1947年解放军转入战略反攻以前，解放区处于被敌人分割包围的农村，原有的商业网络遭到破坏或不能适应战争的需要。因此，由解放区政府建立的公营商业和所扶持的合作社商业，成为解放区商业和对区外贸易的主导成分。

（一）公营商业的迅速发展

解放战争时期，解放区政府经营的公营商业所起的作用越来越重要。在1947年7月战略反攻以前，其作用主要表现在对敌贸易斗争和保障部队供给方面，用解放区的土特产品从国统区换回军需民用的重要物资，但规模较小。1947年下半年以后，公营商业承担起调控市场和保障大规模作战的需要。1948年以后，公营商业的主要任务除继续调运物资、支持解放战争和对敌经济斗争外，其重心转向保障解放区市场供求平稳、平抑物价方面。

随着解放区规模的扩大和公营商业地位的提高，公营商业得到迅速发展。在东北解放区，1947年以前，仅北满、西满根据地（现黑龙江省）的公营商业规模较大。1946年4月底，哈尔滨市开始创办公营商业，以收购粮食、销售布匹和食盐为主开展贸易。同年，哈尔滨成立了北满贸易公司和东兴公司，各省（当时东北根据地划分为松江、黑龙江、嫩江、合江、牡丹江5省和哈尔滨特别市）也都成立了贸易公司。1947年8月，东北贸易总管理局在哈尔滨成立，开始统一经营。1948年8月成立的哈尔滨百货公司是解放区历史上第一个大规模的商店。到1948年，东北解放区政府已在80%以上的城镇设立了公营商店。

1948年以后，随着石家庄、济南、沈阳、北平、天津等大城市的解放，国民党官僚资本和战犯经营的商业被收归新民主主义国家所有，公营商业的规模迅速扩大。1948年5月，晋察冀边区贸易总公司与晋冀鲁豫贸易总公司合并，成立了华北贸易总公司，统一了华北解放区的公营商业。1949年2月，鉴于平、津解放，全区已连成一片，华北解放区的公营商业更加统一集中。1949年7月，由于解放区的对外贸易迅速发展，过去以行政区划设置的一揽子商业公司已经不能适应商业贸易发展的要求，中共中央财经委员会遂决定在华北贸易总公司下成立粮食、花纱布、煤炭、盐业4个专业公司，5个出口公司，3个进口公司，分别经营办理内外贸易业务。

据不完全统计，到新中国成立前，全国由解放区政府和党政军民机构经营

① 《东北解放区财政经济史资料选编》，第1辑，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第131页。

的公营商业，共有机构2000多个，职工8万余人。

合作社商业是解放区商业的另一个重要组成部分。它是在公营商业不能满足需要而群众又希望避免商人剥削的双重原因下产生和发展起来的。在抗战胜利以后到内战爆发前的相对和平时期，各解放区的供销和消费合作社都有过不同程度的发展，但是内战爆发使合作社商业的经营活动遭到破坏。1948年以后，合作社又恢复发展起来。山东解放区到1949年年初，已有3个署、7个专区、4个省辖市、177个县（市）成立了供销消费合作社总社。

为了促进合作社商业的健康发展，刘少奇代表中共中央于1948年9月对供销合作社在国民经济中的地位、作用、任务、发展方向以及建立合作社的办法等作了论述，成为1949年1月召开的华北供销合作会议的指导方针。

到新中国成立前夕，全国共有基层供销合作社22800个，社员1380万人。

（二）商业贸易管理的逐步统一

1947年4月，为了给人民解放军大规模战略反攻做准备，陕甘宁、晋绥、晋察冀、晋冀鲁豫、山东等解放区的财经领导干部在邯郸召开了华北财经会议。会议形成了《华北财经会议决议草案》（同年10月经中共中央批准），其中规定："贸易工作的主要任务是对外争取有利交换，对内调剂供求，扶助生产发展。为此，必须对外贸易，奖励土产输出，限制外货输入（奢侈品、消耗品，及妨害我生产发展者应禁止输入）。争取出入口平衡或出超，必须改善交通运输工作，组织群众运输。""各解放区间的货币贸易关系，应即进行适当调整，便利人民物资交流。"会议还决定："相邻解放区之间的物资交流，应与本区内部贸易采取同样政策（通过敌人封锁时，须有适当措施以免走私）。货币应互相支持，便利兑换，帮助邻区采购必需外货，推销剩余土产，互相调剂，减少对敌占区的依赖。"①这次会议为各解放区的贸易统一奠定了政策基础。

1948年5月，西北、华北、华东、中原等解放区的财经部门代表又在石家庄召开了华北金融贸易会议。关于贸易工作，会议进一步决定：（1）关于物价政策，通过吞吐物资、调剂供求，来掌握物价，使之保持平稳或有计划地涨落。（2）对外贸易（即对国统区及国外的贸易）必须步调一致，主要任务是推销各种剩余土产，采购各种军用器材、重要生产资料和一部分民用必需品，争取有利交换。（3）解放区内的贸易除调剂供求、平稳物价外，还应组织各地区的物资交换，使各解放区结合成一个整体，并应保障供销，扶助生产。（4）保护私

---

① 中国社会科学院经济研究所：《革命根据地经济史料选编》，下册，南昌，江西人民出版社，1986，第170～171页。

营工商业者的财产所有权、经营自由权和正当的工商业利润，撤销各解放区之间关税壁垒及不必要的限制，统一货币，调整税率及征管工作。

1948年10月济南解放后，华北解放区和华东解放区连成一片。由于两个解放区的物价相差较多，于是在两个解放区交界处的商品集散地临清市（济南解放前，临清是华北解放区与华东地区贸易的主要边境城市），发生了华东、华北两个解放区国营贸易机构抢购棉绒的大战。参加抢购的有20余家公营商店，抢购棉绒150万斤，结果导致物价暴涨，私商趁机渔利，掺假使潮。据估计，国营贸易机构收购的棉绒平均每百斤含水分10斤，使政府遭受了重大损失。“临清事件”引起中央的高度重视，1949年1月17日，新华社发表了题为《临清事件与国营商业》的长篇社论，提出：国营商业企业应承担起为国家控制市场、抑制投机的责任。“国营贸易系统，必须要有集中统一的领导”，在各个战略区之间，如一时还不能做到，也应随时互相协调，做到步调一致。1949年3月20日，中共中央规定：“解放区内各区间的贸易，一般暂由各区自行协商解决。但重要的或大批的贸易协定，必须呈报中央备案。各解放区如向邻区采购大批物资，必须通过当地贸易机关。若干重要物资如粮食、煤炭、棉花、盐、木材及重要金属矿物等，中央有权实行调剂。”①

（三）工商业政策的“纠偏”

解放区的工商业曾受到“左”倾错误的干扰。1947年12月，中共中央政治局扩大会议首次将“保护民族工商业”列为新民主主义革命三大经济纲领之一。12月25日，毛泽东在《目前形势和我们的任务》的报告中指出：“对于上层小资产阶级和中等资产阶级经济成分采取过左的错误的政策，如像我们党在一九三一年至一九三四年期间所犯过的那样（过高的劳动条件，过高的所得税率，在土地改革中侵犯工商业者，不以发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利为目标，而以近视的片面的所谓劳动者福利为目标），是绝对不许重复的。”②随后，中共中央在党内指示里反复强调：在土地改革、城市接管和管理方面，要严格执行保护民族工商业政策，严禁没收地主和富农对工商业的投资，切实保护和鼓励民族工商业的合法经营③。

正确处理劳资关系是保护和发展私营工商业的一个重要环节。中共中央于1948年2月6日发出《关于“哈尔滨战时暂行劳动法”草案中的错误给东北局

① 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第18册，北京，中共中央党校出版社，1992，第183页。

② 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1254、1255页。

③ 参见《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1269页；中央档案馆：《中共中央文件选集》，第14册，北京，中共中央党校出版社，1987，第14页。

的指示》，指出："解放区有益国民经济的私营企业（包括暂时允许存在的外资企业），在接受人民民主政府领导的条件下，虽仍剥削劳动者的剩余劳动，但大体上亦是为人民与国家服务的，其一定的发展是于工人阶级、劳动人民及新民主主义国家有利的。"①1948 年 2 月 7 日，新华社专门发表题为《坚持职工运动的正确路线　反对"左"倾冒险主义》的社论，特别指出：新民主主义社会与社会主义社会的不同之点，就是在新民主主义社会里，私人资本的企业在生产中还是不可缺少的成分，破坏这部分企业，对于工人阶级和全体人民及其国家政权是非常不利的。

为了系统、全面地纠正对私营工商业政策的偏差，1948 年，许多解放区召开了工商会议，其中 1948 年 6 月召开的华北工商会议影响最大。会议着重反对了农业社会主义思想、公营企业统制垄断思想与无组织、无纪律现象，在纠偏、劳资关系、工商行政管理、公私关系、工商税收等政策方面提出了原则和办法。

四　对外贸易

随着解放区的扩大，对外贸易的地位和作用也越来越重要，成为解放区经济中不可缺少的重要组成部分。1949 年天津解放以后，中共中央开始对外贸采取相对集中统一的政策，为新中国的对外贸易经济体制的建立奠定了基础。

（一）以东北解放区为主的早期对外贸易

1948 年以前，有条件开展对外贸易的只有东北解放区（山东解放区在抗战胜利后曾有小规模的对外贸易，但内战爆发后即被迫中断）。1946~1948 年，东北解放区利用与苏联、朝鲜接壤，以及苏联实际接管中长铁路和旅大市的条件，积极开展对外贸易。

1. 与苏联的贸易往来

对苏联的贸易可分为三个渠道：一是与苏联远东商业机构之间的直接贸易往来；二是通过苏联在东北的秋林公司、中长铁路管理系统从事的间接对苏贸易往来；三是在旅大地区开展的间接对苏贸易往来。

与苏联直接贸易方面，东北解放区代表于 1946 年 8 月向苏联远东公司驻哈尔滨代表提出贸易往来的要求。经过多次谈判，1946 年 12 月 21 日，东北解放区的国营中国东兴贸易公司与苏联的全苏粮谷贸易公司签订了价值东北地方流通券 362 亿元的易货贸易合同。这是解放区第一个对外贸易协定，第一项大宗对外贸易。根据合同，东北解放区主要向苏联出口大豆、小麦、稻子、高粱、

① 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 20 页。

谷子、冻猪肉、冻牛肉、冻羊肉，从苏联进口布匹、棉纱、装花、纺花、轴线、纸、颜料、食盐、食糖、火柴、汽车、航空汽油、煤油、机械油等。到 1947 年 12 月为止，中方实际向苏出口各种粮食 705000 吨，猪、牛、羊肉 6000 吨，鸡蛋 230 万枚，焦煤 6 万吨等。苏方则向中方提供棉布 3000 万米、棉纱 560 吨、纺花 6000 吨、装花 4000 吨、钞票纸 800 吨、自行车 2700 辆、炸药 700 吨、导火索 230 万米、雷管 300 万个、摩托车 150 辆、各种合金钢材和其他有色金属 500 吨，以及军工器材、印刷器材、医药卫生用品、日用百货等 600 余种。中方进出口总额各为 285 亿元东北地方流通券。在进口物资中，军需及经济建设用品约占 72%，日用品约占 28%。1948 年，采取了“除必需的军需民用成品及器材外，着重多入原料，少入成品，扶助自己经济及军工的发展，并争取提高比价”的方针[①]。根据合同，中国向苏联出口大豆 37 万吨、玉米 13 万吨、小麦 5 万吨、面粉 4 万吨、其他粮食 8 万吨、豆油 5000 吨、原煤 30 万吨，此外还有猪、牛、羊肉及鲜鱼、鲜蛋等；苏联则向东北解放区提供棉布 1000 万米、棉纱 2000 吨、纺花 10000 吨、装花 2000 吨、载重汽车 1500 辆、摩托车 100 辆，此外还有汽油、工业用油、机器零配件等。中国向苏联出口总额为东北地方流通券 656 亿元，从苏联进口总额为东北地方流通券 620 亿元。

在对苏联的间接贸易方面，1948 年以前由民间自由进行，从 1948 年开始，政府加以管理。1948 年 2 月，苏联远东公司代表和秋林公司经理到东北解放区贸易局洽谈。经协商，东北解放区政府允许秋林公司当年从东北出口原粮 1 万吨、肉类 500 吨，在不影响各地粮价的情况下，由东北贸易总局代为收购，由秋林公司缴付手续费和 40% 的税款后，即可出口。同时，要求秋林公司相应地从苏联进口：（1）工业机械、燃料、电器材料，占进口总额的 50%；（2）一般生活用品类货物，占 30%；（3）特许进口货物，占 20%。根据协议，1948 年秋林公司进出口货物价值东北地方流通券 22.93 亿元。

根据 1945 年签订的《中苏友好同盟条约》，旅顺军港由中苏共管，大连辟为自由贸易港，其行政权归中国。东北解放区和关内的一些解放区利用旅大的特殊地位，开展对外贸易。旅大地区的出口货物以棉布、棉纱、渔网、盐、玻璃为大宗，进口货物主要是粮食、工业品、医药、化学物品、肥料、棉花及橡胶等。其进出口额按旅大行署发行的货币——“关东币”计算，1947 年为 282.3 亿元，1948 年为 937.64 亿元。1948 年比 1947 年增加了两倍多。

① 《东北局关于对外贸易工作的报告》，1948 年 6 月 5 日，见朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第 409 页。

2. 与朝鲜的贸易往来

东北解放区创建之初，就与朝鲜开展了贸易往来。贸易渠道有三条：一是政府之间的协定贸易；二是东北解放区公有企业与朝鲜国有企业之间的贸易，当时称其为“小公家贸易”；三是私人贸易。

1947 年下半年，东北解放区政府开始管理中朝贸易口岸。1947 年 10 月 21 日，东北解放区政府与朝鲜人民委员会企划局签订了第一个贸易合同。根据合同，1947~1948 年，中方向朝鲜出口的货物主要是粮食；输入的货物主要为各种工业品，其中工具钢 100 吨、特殊工具钢 100 吨、薄钢板 170 吨、硫胺 1500 吨、水泥 1700 吨、电石 1000 吨、石灰素 2000 吨、胶鞋 50000 双，以及工业用油等 20 多种。1948 年 9 月 24 日，东北解放区又与朝鲜政府签订了经济协定。至于“小公家贸易”，双方政府都没有进行统一管理。

3. 与资本主义国家和地区的贸易往来

主要贸易对象是日本、英国等。为了争取将东北的剩余农副产品多出口，换回所需要的物资，1948 年上半年，东北解放区以营口为基地，开展海外贸易，前后共计来船 15 艘。贸易成交额合计为港币 3222 万元，其中输入为 1611 万元，内有纺花 1120 吨、工作母机 8 台、电滚 530 个，还有钢网、纺织机械、机械零件、五金、油料、工业原料、药品、帆布、麻袋、颜料等；输出 1611 万元，内有大豆 1700 吨、豆饼 5455 吨、人参 88442 斤、田鸡 16.8 万只、皮子 3.4 万张，此外还有鹿尾、鹿茸、猪鬃、马尾、中草药、滑石粉等。贸易中存在的主要问题有：一是缺乏外汇，与外国银行没有周转关系；二是对国际商情不了解；三是中方出口物资不能直接进入国际市场[①]。

1948 年 7 月以后，国民党军队加强了对大陆沿海港口的封锁。而以英、美等国为背景，资力雄厚的贸易商行，为东北资源的高额利润所吸引，反而利用封锁的时机加强了与东北解放区的贸易往来。如英国粮食部的哈第提督号货轮，在封锁后的一个半月内，连续来营口三次，以纺花换取东北大豆。这类贸易商一般以成交大宗买卖为目标，一般先与我电商价格，交换比价情况。因此，双方的贸易就由上半年那种送上门来给对方 25% 利润的易货贸易转为事先商谈比价、预订进口货的易货贸易。

（二）解放区对外贸易的相对集中和统一

1949 年年初，北平、天津解放以后，对外贸易成为解放区经济的重要组成部分。

① 以上数字均引自朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第 406 ~ 416 页。

为了适应新形势，中共中央于1949年2月16日发出《中央关于对外贸易的决定》，其主要内容为：（1）立即在天津成立对外贸易局，统一管理华北一切对外贸易事宜；在山东及其他地区是否需要设立对外贸易局，可根据情况在中央批准后设立。（2）对外贸易应由国家经营和管制。在目前，国家尚不能经营的某些贸易，以及由私人经营无害或害处不大的某些贸易，应该在国家管制下允许私人经营；实行进出口许可证制度。（3）允许外商在遵守人民政府法令的条件下来解放区接洽贸易和在指定地点设立办事处；对国统区商业企业派遣的代表，亦应与其接洽。（4）一切公私机关或企业，凡欲与外商代表接洽贸易，须报告或通过对外贸易管理局，其签订的贸易合同须经对外贸易管理局批准，方为有效；对外贸易管理局与外商签订的合同，事先须经中央批准。（5）尽快制定有关对外贸易的港口、海关、外汇、邮电等管理办法。（6）对外贸易管理局应及时制定对外贸易政策和计划，并报中央审查批准。（7）实行限制进口、鼓励出口政策。（8）对国统区的贸易，照上述各项规定进行。同日，中共中央发出的《中央关于对外贸易方针的指示》还提出了如下对外贸易的基本方针："凡苏联及东欧各新民主国家所需要的货物，我们当尽量向苏联及新民主国家出口，凡是苏联及新民主国家能供给我们的货物，我们当尽量从苏联及新民主国家进口，只有苏联及新民主国家不需要及不能供给的货物，我们才向各资本主义国家出口或进口。"[①]同年3月召开的党的七届二中全会再次重申："人民共和国的国民经济的恢复和发展，没有对外贸易的统制政策是不可能的。"[②]

根据上述指示，华北解放区于1949年3月15日公布了经中央批准的《华北区对外贸易管理暂行办法》，特点是强调易货贸易。在中央人民政府尚未建立时，易货贸易虽然不够灵活，但比较稳妥可靠，风险小。随后，华东解放区也颁布了类似的对外贸易管理暂行办法。各解放区的对外贸易方针政策逐步走向统一。

根据中央的指示精神，1949年3月29日，东北解放区与苏联签订了第三次贸易合同，进出口总值为12.72亿元东北地方流通券；中国向苏联出口各种粮食663800吨、原煤70万吨、木材10000立方米、胶合板200立方米、骨胶200吨，此外还有豆油、豆饼、猪牛羊肉、冻肉、冻鱼、鲜蛋、蔬菜、各种皮张等；从苏联进口的货物为：棉布1000万米、纺花14000吨、装花6000吨、载重汽车2950辆、拖拉机200台、车床371台、电滚1233个，此外还有平磨机、切削机、燃料油和机油等。在进口货物中，生产资料所占比重由1947年的7%、1948年

① 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第18册，北京，中共中央党校出版社，1992，第136页。

② 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1433页。

的4%上升至1949年的61%[①]。华北解放区的对外贸易恢复得也很快。1949年3月至7月的进出口总值为3534.56万美元。从经营成分来看，在3月至7月所批准的进出口总值中，中国私商占52.08%（内有相当大的数额为国营企业委托经营），国营企业占29.16%，外商占18.76%。以往外商在中国进出口中的主导地位已为中国企业所取代。另外，自4月18日开始至5月31日截止，对进出口商进行登记，中外申请者共有778家，其中得到批准的为579家。共批准中国进出口商458家（天津410家，北平48家），外商120家[②]。

1949年天津海关对外贸易主要国别和地区的统计如表3-1所示。

表3-1 1949年天津海关对外贸易主要国别和地区统计

国别和地区	进口		出口	
	进口金额（美元）	占进口总额比重（%）	出口金额（美元）	占出口总额比重（%）
美国	6915727	38.99	9408337	41.38
中国香港	321043	1.81	7995645	35.37
英国	2143154	12.08	2657716	11.69
印度	2313855	13.05	—	—
日本	1609880	9.08	—	—
新加坡	1600966	9.03	—	—

注：从香港进口的货物，因皆有标记可认明其原产国，故分类统计时分别记入原产国；而向其出口的货物，因最终目的地不详，只能统计为香港，故表3-1对香港的贸易额表现为出口多、进口少。

资料来源：《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第905页。

五 外资企业

在解放区的经济中，对待外资企业的政策经历了一个逐渐成熟的过程。在土地革命时期，根据地政府提出没收帝国主义在华一切投资归苏维埃国家所有，但是当时的根据地基本上没有外国投资，这项政策实际上没有实施。抗日战争时期，各抗日根据地政府一方面提出了欢迎外国资本到根据地投资的政策和办法；另一方面则对法西斯国家的在华资产和同盟国国家的在华资产采取了不同的

① 朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第411页。

② 中国社会科学院经济研究所：《革命根据地经济史料选编》，下册，南昌，江西人民出版社，1986，第707～708页。

政策，对前者依然实行没收政策，而对后者则实行保护政策，但是实际上根据地也几乎没有这类企业和资产。

抗战胜利以后，特别是人民解放军转入战略反攻以后，日、德、意法西斯国家在解放区的资产被没收，至于如何对待其他外国政府及个人在华企业及资产，则成为新民主主义经济政策中需要明确的重要问题。

虽然早在1946年中共中央就制定了保护外资企业的政策，但是这个问题真正提上议事日程，则是在1947年下半年人民解放军转入战略反攻以后。1948年2月7日，中共中央发出《关于对待在华外国人的政策指示》，明确提出在城市接管及其以后，要保护外资企业："凡遇有外人投资设立并主持之私营工厂、矿山或其他企业，我军到后，暂不加以没收，亦不许加以破坏，并可与之商定继续营业的临时合同，规定在服从民主政府法令与在一定的劳动条件之下继续营业。如原主逃走，则由政府接收经营之。但在接收时，不得加以分散或破坏，以便能继续开办。如原主回来时，视情况，得与之订立公私合办的合同，或仍按前述规定，交回其自办……不论公营、私营工商业中之外人股份，一律承认其股权有效。"[①]

天津是外资企业比较集中的城市。天津解放以后，中共中央立即在《关于外交工作的指示》中提出："我们对于一切资本主义政府的和私人的在华经济特权、工商企业和投资，均不给以正式的法律的承认，但在目前也不要忙于去作有关禁止、收回或没收的表示，只对其于人民经济生活危害最大者，例如金融投机以及于国家主权侵害最大者，例如内河航行等，发出立即禁止的命令。其他如外国银行，不要忙于令其停业，而应先令其报告资本、账目和业务，以凭核办。保险公司尤其是海运保险公司，更不要忙于去处理。"据天津市在新中国成立前夕的报告，该市共有来自13个国家的外资企业233户，分属37个行业，以经营进出口的占多数[②]。

1949年4月25日，人民解放军向江南进军。毛泽东起草的《中国人民解放军布告》（又称"约法八章"）第八条即提出："保护外国侨民生命财产的安全。希望一切外国侨民各安生业，保持秩序。"[③]上海解放以后，人民政府（军管会）允许外资企业继续营业，如英商经营的电车公司、自来水公司、煤气公司，法商经营的电车公司、电灯公司等，都在上海解放后继续营业。

---

① 中共中央办公厅：《中央文件汇集》1948年第1期，第136页。

② 《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第1662页。

③ 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1459页。

第三节 解放区的财政和金融

一 财政

解放区的财政政策和管理体制经历了长达22年的探索和实践，形成了相当丰富的思想、政策和管理办法，为构筑新中国的财政政策、体制以及培养管理人才奠定了基础。

（一）财政方针和政策

总的来说，解放区的财政政策是以保障战争需要为首要任务，以“取之合理，用之得法”为管理目标，实行“量出为入”、“量入为出”相结合的收支政策和严禁浪费的措施。

实行“统筹统支”，是解放区财政体制的一个特点。1938年9月，陕甘宁边区政府发布通令，建立统筹统支制度；晋察冀边区随后建立此制度。1940年以后，各根据地从创建初期的财政混乱中看到了统筹统支的必要性，也陆续建立起统筹统支制度。

根据地在实行统筹统支的过程中，由于地域往往随战争形势变化而变动，特别是在抗日战争时期和解放战争初期，许多根据地各自为战，为适应这种情况，中共中央提出在财政上要实行“统一领导，分散经营的办法”。其具体做法为：（1）视战争环境和根据地的变动情况，灵活掌握统筹统支的区域范围。战争形势好、根据地巩固发展时，统筹统支的范围就扩大；形势严峻、根据地不巩固或被敌分割时，统筹统支的范围就缩小。（2）允许在统一领导下，各机关、部队、团体在统筹统支之外从事自给性质的生产经营，以弥补供给不足。

（二）财政收入

解放区的财政收入来自三个方面：（1）取之于民（各种税收和捐赠）；（2）取之于己（机关、部队的生产自给收入和公营经济收入）；（3）取之于敌（缴获、没收、罚款和筹款）。

为了贯彻“合理负担”、“取之有度”和“公私兼顾”的基本政策，解放战争时期，解放区政府在保障革命战争需要的前提下，尽可能地减轻人民负担。1948年8月，薄一波代表中共中央华北局提出华北人民政府的施政方针建议，关于财政收入的建议为：“改革税制，整顿税收，力求不再加重人民负担。在土改已经完成的地区，一律废除农业统一累进税，实行按土地常年应产量计算的比例负担

制。农业负担，最高不超过按全区人口平均的总收入的百分之二十。工商业负担，除战时特别税外，最高不超过以货币计算的总收入的百分之二十五。地方税款由县政府管理，统筹分配，除正当的税收外，严禁任何人以任何名目搞非法的摊派、募捐或强迫慰劳等活动。”[①]这反映了解放战争后期的财政收入政策。

1. 农业税

农业税（即公粮）是解放区财政收入的主要来源。在解放战争初期，解放区仍沿用抗日战争时期按标准亩收入征收的累进税制，也就是将农业税负担主要放在占有土地较多的地主和富农身上。1947 年 9 月以后，经过土地改革，农村中各阶级占有土地的数量基本拉平，政府将累进税制改为有免征额的比例税制，即在计算每一农户税额时，先从全部收入中按人口扣除一定数量的免征收入额，所余部分按同样税率比例征收。各解放区对革命军人、职员、烈士的家属以及鳏寡孤独等生活困难者，给予提高其免征点的优待。

农业税的轻重是解放区农民负担是否合理的主要因素。1947 年，晋冀鲁豫解放区就这个问题进行了专门调查，资料显示：“一般年景每人每年至多可以负担小米 4 斗 2 升至 5 斗（市斗、柴草在内），约占农业收入的 15%，如按这个标准计算，多数解放区的农民负担尚未达到最高限度，但由于各地土地多少、肥瘠不同，生产条件不同，年景丰歉又有很明显的差异，因此负担标准很难统一。”[②]据对 1948 年各解放区的农民收入与粮赋负担的调查统计，每个农民的负担占收入的比例，只有一个解放区超过 20%，其他都在 14% ~ 17%之间，如表 3-2 所示。

表 3－2　解放区农民收入与粮赋负担统计

地区	华北	山东	西北	中原	东北	冀察热辽
每人收入（斤）	418	298	360	425	560	333
负担粮赋（斤）	66.5	43.5	53.3	75.5	100.1	82.2
负担占收入（%）	15.9	14.6	14.8	17.7	17.9	24.6

资料来源：《中国解放区的人民负担》，1948 年 10 月 15 日，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第 2 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 1403 页。

以上的调查和统计资料表明，解放区农民的公粮负担率大都在 15%左右。

① 《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 366 页。

② 《华北财政经济会议综合报告》，1947 年 5 月，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 283 页。

如果按标准亩产150斤计算，每个农民除去免征额以后，每亩地缴纳22.5斤粮食，一般农民还不至于感到负担过重。即使有个别地区超过15%，但由于农民群众认识到支援革命战争同自身的利益休戚相关，他们也愿意为战争的胜利节衣缩食。

2. 工商税

除了农业税外，工商税税种大致有：工商业所得税、营业税、矿业税、屠宰税、烟酒税、土盐税、出入口税等。解放区的工商税在财政收入中所占的比重不大。商业和对区外贸易主要由公营企业承担，其利润上缴。1947年以后，随着城市的陆续解放和解放区区域的扩大，工商税收所占的比重迅速增加（详见表3-3）。

表3－3 东北解放区财政收入构成

时间	农业税收入		外贸和企业利润		工商税收入	
	折粮（万吨）	占总收入比重（%）	折粮（万吨）	占总收入比重（%）	折粮（万吨）	占总收入比重（%）
1947年1月至11月	188	30.6	350	44.9	56	9.1
1948年	134	37.04	128	35.47	62	17.15
1949年	248	23.32	323	30.41	227	17.33

注：还有其他杂项收入没有列入表3-3。

资料来源：朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第440页。

工商业所得税一般按纯收入累进计征。华北解放区的规定是，工商业所得税的累进税率最高不得超过25%[①]。为了扶持生产和公益事业，人民政府对属于公营的军需工业、矿山开采、机械制造，以及不以赢利为目的的交通运输、文化和公益等企业的经营所得，均实行减免税政策。

解放战争后期，由于战争开支浩大，农民除税收外还长期承担着沉重的战勤负担，不能再加重农民的负担，所以城市工商业者总的负担较重。但由于大多数地区采取“确定任务，民主评议”的办法，偷漏税也很少。

随着经济的恢复，东北解放区财政收入状况很快好转。1947年1月至11月，银行的货币发行为53793857元，占总收入39.6%[②]；1948年的货币发行仅占总收

① 华北人民政府：《华北区工商业所得税暂行条例》，1948年12月，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第1462页。

② 东北财政委员会：《东北解放区1947年财政工作报告》，1948年1月31日，见《东北解放区财政经济史资料选编》，第4辑，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1988，第105页。

入的 3.7%；到 1949 年已经实现财政收支平衡，不需要依靠发行货币来弥补赤字了。

（三）财政支出和供给制

军费开支始终占财政支出的第一位。在抗日战争时期，军费开支一般占整个财政支出的 70% ~ 90% 之间，解放战争时期也没有多少变化。据东北解放区统计，1946 年军费开支占支出总额的 80% 以上，1947 年 1 月至 11 月，则占支出总额的 85% 以上，1949 年为了支援全国解放战争，军费开支占支出总额的 35.71%，仍然居第一位。

关内各解放区由于连年战争，经济遭到较大破坏，加上军费开支浩大，财政收支很难平衡，不得不靠增发货币来保障革命战争的需要。银行透支在整个财政收入中所占的比重，不同时期各解放区有所不同，但是在解放战争的 3 年里，财政赤字始终存在着。

解放区财政支出的另一个特点是，对党、政、军公职人员（即参加革命者），不是实行薪金制，而是实行带有军事共产主义性质的"供给制"。这种战争条件下保障低生活水平的办法，对于压缩财政开支、减轻人民负担，起到了很大的作用。

（四）人民的战勤负担

解放区人民的一个比较重的负担是为解放战争提供各种劳役，当时被称为"战勤"。仅在淮海战役中，就动员民工 542 万人，其中随军常备民工 22 万人，二线转运民工 130 万人，后方临时民工 390 万人[①]。在东北解放区，据东北行政委员会民政部 1949 年 3 月 20 日的统计，3 年来，参战民工达 3132572 人，担架 306178 副，大车 306718 辆，马 907021 匹[②]。

二　金融

从土地革命时期到解放战争时期，革命根据地基本处于被敌人分割包围的状态，各根据地一般都发行自己的货币，货币种类几乎与根据地的数量相等。

早在抗日战争时期，根据地就创设了陕甘宁边区银行和其他敌后根据地银行，发行自己的货币。这些根据地货币的使用一直延续到解放战争时期。解放战争时期，各解放区新成立的主要银行如表 3-4 所示。

关于解放区的货币发行量，据当时测算，平均每一人口的货币发行量相当于 30 斤小米，超过这个数量，就会引起通货膨胀。如果货币供给增加 1 倍，物价

① 转引自中共中央党史研究室《中国共产党历史》，上卷，北京，人民出版社，1991，第 801 ~ 802 页。

② 朱建华主编《东北解放区财政经济史稿》，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第 610 页。

表 3－4　解放战争时期各解放区新成立的主要银行简况

银行名称	成立时间	发行货币名称
华中银行	1945 年 8 月	华中币
东北银行	1945 年 11 月	东北地方流通券
热河省银行	1946 年	地方流通券
长城银行	1948 年 2 月	地方流通券
东蒙银行	1946 年 3 月	暂行流通券
内蒙古银行	1947 年 8 月	内蒙币
内蒙古人民银行	1948 年 6 月	新蒙币
中州农民银行	1948 年 6 月	中州币
裕民行	1948 年	裕民流通券
新陆银行	1949 年春	新陆流通券
南方人民银行	1949 年 7 月	南方币
华北银行	1948 年 5 月	冀南币、晋察冀边币
中国人民银行	1948 年 12 月	人民币

资料来源：尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 27 页。

也会上涨 1 倍[①]。因此，尽管各解放区为了弥补财政赤字而不得不超额发行货币，但是对货币供给与物价上涨的关系仍有一个比较清醒的认识并进行了有力控制，使解放区的物价上涨始终没有超出人民承受的能力，并且远低于国民党统治区。

1947 年 9 月以后，晋绥、晋察冀、晋冀鲁豫和山东解放区逐渐连成一片，中共中央即着手进行关内解放区金融的统一工作，成立中央银行，并由中央银行发行统一的货币。

1947 年 10 月 8 日，中共中央在批复华北财经办事处的报告中指出：“目前建立统一的银行有点过早，进行准备工作是必要的，至于银行名称，可以用中国人民银行。”1948 年 12 月 1 日，中国人民银行在河北省石家庄市宣告成立，同时发行“人民币”，以人民币作为未来新中国的本位币，统一各解放区的货币。人民币的发行方针是“适当稳定”，即根据各地区的生产和流通情况以及市场货币松紧程度，有计划、慎重地投入市场。

随着解放区的迅速扩大，在新解放区，各地军政委员会组织和动员群众迅速收兑和肃清国民党政权发行的货币，禁止金银计价流通和私相买卖，严禁外

① 参见《薛暮桥回忆录》，天津，天津人民出版社，1996，第 189 页。

币在市场上流通，加强外汇管理，以保障人民币占领市场[①]。

与此同时，从1949年4月起，中国人民银行在天津、石家庄、北平等大中城市陆续开办了折实储蓄。即储户存款时，按牌价折成为若干“折实单位”，取款时，也按“折实单位”牌价进行计算，“折实单位”价格上升而出现的币值差额，由人民政府予以补贴。据统计，仅北平市从1949年4月至7月，共吸收此项储蓄存款人民币4亿多元（旧币），储户大都为工人、学生和教职员[②]。这种储蓄方式有利于吸收社会闲散资金，可避免储户因物价波动而蒙受经济上的损失。

为了进一步吸引游资，使证券交易由黑市转入公开，便于政府控制和观察动向，天津市于1949年6月成立了解放区第一家证券交易所。在交易所上市的股票为14种解放前发行上市的公司股票。资料显示，当时“天津证券交易所每日成交金额达五亿”人民券（旧币）[③]，起到了吸收游资的作用。

在战争形势相对稳定期间，各解放区即开展贷款业务以扶持生产。东北解放区1947年发放贷款91亿元，1948年发放贷款175亿元，1949年上半年发放贷款20889亿元。贷款结构以1949年上半年为例，农业及特产占21.4%，国营工业和贸易占72.8%，合作社占3.1%，私人工商业占2.7%[④]。

三　财经工作的逐步统一

1947年4月，陕甘宁、晋绥、晋察冀、晋冀鲁豫、山东等解放区的代表在河北省邯郸召开华北财经会议，专门讨论各解放区的财政、金融、贸易等问题。中共中央决定由这次会议产生一个正式决定，以确定财经工作的共同的方针和政策。会议讨论了今后各区的银行货币发行权、脱离生产人数比、人民负担标准、各区间贫富调剂等问题，并决定成立华北财经办事处，以便在中央领导之下具体负责统一协调各区的财经工作。

华北财经会议认为，解放区的财政工作中，不仅存在着有限财力与必须大量养兵、保障部队生活的一定水准和照顾人民负担能力的基本矛盾，而且还存在着分散落后的小农业和小手工业生产、交通不便与比较近代化的大兵团作战之

---

① 详见本书第九章。

②《张友渔副市长关于北京市半年来财经工作的报告》，1949年8月10日，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第1辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第698页。

③《中国人民银行华北区1949年上半年工作基本总结》，1949年7月13日，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第434页。

④ 林枫：《东北三年来的政府工作报告》，1949年8月21日，见《东北解放区财政经济史资料选编》，第1辑，哈尔滨，黑龙江人民出版社，1987，第136页。

间的矛盾。为此，会议作出了九条决定：（1）实行发展经济、保障供给的基本方针。积极扶助农业、家庭副业、手工业发展，帮助贫苦农民，扶助合作社经济，保障私人资本主义营业和赢利的自由，使之得到发展机会。奖励土货，抵制美蒋货，加强对敌经济斗争，实行贸易保护政策。（2）财政工作的首要任务是集中一切力量，保障战争供给，其他工作可不办的不办、可缓办的缓办，降低生活待遇，提倡艰苦奋斗。财政工作不能仅从几百万脱离生产人员的生计出发，而必须从1.9亿人民的生计出发，民富即国富，这是我们与国民党的不同之点。（3）实行精兵简政。在战争期间，部队可占脱离生产总人数的3/4，地方人员占1/4，军费开支可占财政开支总数的85%，地方费占15%。部队要保证野战部队占部队总数的1/2到2/3。供给标准，部队高于地方，前方高于后方，野战军高于地方军。后方应特别提倡艰苦奋斗，一切为了前线，向农民生活看齐。（4）改进公粮税收工作，增加财政收入。负担政策，应扩大征收面，减少累进率，照顾农民生活。税收工作应与对敌经济斗争、管理贸易和奖励生产相结合，做到既保证收入，又刺激经济发展。在取之于己方面，机关部队生产应以农业、手工业和运输业为主，反对投机贸易，取消机关部队的商店，归工商管理局统一经营。取之于敌者，战争缴获物资归公，严禁私自扣留和破坏行为。（5）整理村财政。收支标准由村民民主评议，经区公所核准，自筹自支，按期结算账目，送上级审查并公布。村财政负担，要求做到每人每年不超过小米6斤。整理公款投资的合作生产，以其收益补助村财政。（6）调整战勤。要求战斗部队做到平时不超过3兵1伕，战时不超过1兵1伕。战勤负担面要力求扩大，做到公平合理，统筹计划。（7）贸易和金融货币工作应为发展生产服务。（8）由于交通运输困难，出击部队的粮食等供给，主要依靠战争缴获和就地筹措。（9）华北财政经济要做到适当的集中统一。

根据华北财经会议的提议并经中央批准，1947年11月，华北财经办事处在邯郸成立，其职责是：在中共中央及其工作委员会的领导下，统一华北各个解放区（东北暂不包括在内）的财经政策，指导华北各个解放区的财政经济工作。与此同时，东北局也于1947年10月10日作出"加强财经工作决定"[①]。

随着新中国诞生之日的迫近，中共中央实际上担当着中央政府的责任，更加强调并着手解放区的财经统一工作。1948年9月，中共中央在西柏坡召开政治局扩大会议。毛泽东提出："关于财经统一，不需要多讲。以华北政府的财委会统一华北、华东及西北三区的经济、财政、金融、交通和军工的可能的和必

① 《革命根据地经济史料选编》，下册，南昌，江西人民出版社，1986，第164、228页。

要的建设工作和行政工作。不是一切都统，而是可能的和必要的就统一，可能而不必要的不统，必要而不可能的也暂时不统。如农业、小手工业等暂时不统，而金融发行就必须先统。行政上的统一，就是由华北财委会下命令，三区的党政军要保障华北财委会统一命令的执行。”[①]根据会议精神，毛泽东起草了《中央关于九月会议的通知》，提出：“我们已在华北四千四百万人口的区域建立了统一的党和党外民主人士合作的人民政府，并决定由这个政府将华北、华东（有人口四千三百万）和西北（有人口七百万）三区的经济、财政、贸易、金融、交通和军事工业的领导和管理工作统一起来，以利支援前线，并且准备在不久的将来，将东北和中原两区的上述工作也统一起来。”[②]

1949 年 5 月，刘少奇正式提出建立中央财政经济机构。他说：“建立中央财政经济的统帅部，其紧急不亚于军事及其他问题。以前我们不懂，这次去天津，与产业界和地方工作同志谈了一谈，才感到这项工作很紧急。我们在军事上取得了很大的胜利，接收了很多东西，外国人要来做生意，交通需要统一，因此财政经济上需要高度的集中。”“以前我们的财政经济是分散的。最初有几十个根据地，等于几十个国家，每个根据地都有自己的税收、银行、票子、工商业等……现在平津与东北不好做生意，就因为税收和票子的问题不统一。天津和上海与外洋都通了电信，但是和沈阳与石家庄却不通。”“在进出口方面，各地区彼此竞争。山东、华北、东北各地都与香港做生意，但却彼此竞争买西药、军用器材；出口方面也是一样，大家都想出口，彼此压低价钱。工业上也存在着割裂状态。例如山东缺少的东西，天津工厂却多得卖不掉；又如天津生产了很多电线，而东北缺乏电线，彼此间是隔绝状态。要把生产搞好，许多事必须统一，而且许多事可以统一，这就需要总的统帅机构。”“本来想等联合政府成立后，再来建立统一的财政经济机构，但是实际情况是马上需要，等不得了。”[③]1949 年 7 月，根据中共中央的决定，在中国人民军事委员会之下设立中央财政经济委员会，着手统一领导全国财政经济工作。新中国成立以后，在此基础上，成立了中央人民政府政务院财政经济委员会。

---

① 《党的文献》，1989 年第 5 期，第 5 ~ 6 页。

② 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1345 页。

③ 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 124、129 ~ 130 页。

第二编

新民主主义经济体制的建立



第四章
新民主主义经济思想的形成与发展

中华人民共和国建立何种经济体制、实行什么样的经济政策？这是新中国成立初期经济工作面临的基本问题。在20余年的革命根据地的经济工作中，中国共产党探索并创建了新民主主义经济思想，为制定新中国的经济政策提供了理论依据和指导方针。从1949年10月到1953年6月正式提出过渡时期总路线，中国是在新民主主义经济思想指导下，以《共同纲领》为指针，建立经济管理体制、调整经济结构和恢复国民经济的。

第一节　新民主主义经济思想的产生

一　新民主主义经济思想产生的背景

新民主主义经济思想是中国共产党创造的。它是马克思主义与中国革命的具体实践相结合的产物，是在20世纪前半叶中国社会、经济、政治以及所处国际环境的特殊条件下孕育产生的。

1840年鸦片战争以后，中国逐渐沦为半殖民地半封建社会。帝国主义的疯狂入侵与残酷掠夺，充分暴露了清政府的腐败无能，延续了几千年的封建专制统治再也无法维持了。从太平天国运动的失败到立宪运动的失败，历史的悲剧一再证明：没有先进阶级的领导或者只是实行改良，是解决不了中国的问题的。从1911年辛亥革命到1924年的第一次国共合作，历史再次证明：没有自下而上的彻底革命，阻碍中国民主和富强的障碍就不能扫除。因此，孙中山积40年民主革命的经验教训，提出了“联俄、联共、扶助农工”的三大政策和“唤起民众”的口号。

1927 年蒋介石和汪精卫的叛变，使革命遭受了严重的挫折。随后建立的国民党政权，基本上没有触动原来的经济基础，依然是帝国主义经济、官僚资本主义经济、封建性的地主土地所有制经济占统治地位，民营资本企业和农民处境艰难。1937 年至 1945 年间，为抵御日本帝国主义的入侵，国共两党建立了抗日统一战线，中国共产党为此将土地革命政策改变为减租减息，毛泽东甚至提出“七分资本主义，三分封建主义”的主张[①]，为国共两党建立联合政府、进行政治改革和经济改革提供了契机。但是，国民党政府既不愿意取消一党独裁，也不愿意清除腐败。抗日战争结束不久，国民党政府就于 1946 年发动了内战，结果一败涂地，退守台湾。以马克思列宁主义为指导思想的中国共产党得到广大农民的支持，领导新民主主义革命取得了胜利。新民主主义经济思想是新民主主义革命理论的重要组成部分。它首先在中国共产党领导的革命根据地形成与发展，中华人民共和国成立以后，在中国内地得以普遍实施。

新民主主义经济思想既不是俄国“十月革命”模式的移植，也不是自发形成的。它是以毛泽东为代表的中国共产党人从中国实际出发，经过长期探索才形成的。新民主主义经济思想从产生到成熟，经历了 20 余年。在这 20 余年中，中国共产党逐步拥有了自己的政权和军队，在中国越来越大的区域内实践与发展了这一思想。

二　1949年以前新民主主义经济思想的形成与发展

新民主主义经济思想的形成和发展大致可分为三个阶段，即 1921 年至 1941 年毛泽东《新民主主义论》发表前的孕育和产生阶段；1941 年至 1949 年 10 月新中国成立前的系统化和成熟阶段；1949 年 10 月至 1953 年毛泽东正式提出“过渡时期总路线”前的全面发展和实践阶段。

（一）新民主主义经济思想的提出和形成阶段

1927 年大革命失败以后，中国共产党汲取失败的教训，走上了工农武装割据和土地革命的道路。但是，激烈动荡的环境与危机四伏的武装斗争，使党不可能系统地总结和建立适合新民主主义革命的理论及政策。

1937 年抗日战争全面爆发，特别是 1938 年 10 月进入相持阶段以后，一方面战局相对稳定，使党有时间系统地总结建党以来的经验教训；另一方面，统一战线的形成和国民党鼓吹“一个主义”（即蒋介石表述的“三民主义”），也需要中国共产党从理论上系统、全面地回答中国革命的道路、前途和未来的政治经

① 参见郑惠《胡绳访谈录》，《百年潮》1997 年第 1 期。

济制度等问题。正是在这种背景下，以毛泽东的《新民主主义论》发表为标志，中国共产党在1941年前后提出并系统地阐述了新民主主义理论及政策。

1939年12月，毛泽东在《中国革命和中国共产党》中首次公开提出"新民主主义革命"概念。毛泽东说："现实中国的资产阶级民主主义革命，已不是旧式的一般的资产阶级民主主义的革命，这种革命已经过时了，而是新式的特殊的资产阶级民主主义的革命。这种革命正在中国和一切殖民地半殖民地国家发展起来。我们称这种革命为新民主主义的革命……它在经济上是把帝国主义者和汉奸反动派的大资本大企业收归国家经营，把地主阶级的土地分配给农民所有，同时保存一般的私人资本主义的企业，并不废除富农经济。因此，这种新式的民主革命，虽然在一方面是替资本主义扫清道路，但在另一方面又是替社会主义创造前提。中国现实的革命阶段，是为了终结殖民地、半殖民地、半封建社会和建立社会主义社会之间的一个过渡的阶段，是一个新民主主义的革命过程。"①

毛泽东又说："中国革命的全部结果是：一方面有资本主义因素的发展，又一方面有社会主义因素的发展。这种社会主义因素是什么呢？就是无产阶级和共产党在全国政治势力中的比重的增长，就是农民、知识分子和城市小资产阶级或者已经或者可能承认无产阶级和共产党的领导权，就是民主共和国的国营经济和劳动人民的合作经济。所有这一切，都是社会主义的因素。加以国际环境的有利，便使中国资产阶级民主革命的最后结果，避免资本主义的前途，实现社会主义的前途，不能不具有极大的可能性了。"②

什么是新民主主义经济呢？1940年1月，毛泽东在《新民主主义论》中作了进一步明确细致的阐述。他说："大银行、大工业、大商业，归这个共和国的国家所有。'凡本国人及外国人之企业，或有独占的性质，或规模过大为私人之力所不能办者，如银行、铁道、航路之属，由国家经营管理之，使私有资本制度不能操纵国民之生计，此则节制资本之要旨也。'这也是国共合作的国民党的第一次全国代表大会宣言中的庄严的声明，这就是新民主主义共和国的经济构成的正确的方针。在无产阶级领导下的新民主主义共和国的国营经济是社会主义的性质，是整个国民经济的领导力量，但这个共和国并不没收其他资本主义的私有财产，并不禁止'不能操纵国民生计'的资本主义生产的发展，这是因为中国经济还十分落后的缘故。""这个共和国将采取某种必要的方法，没收地主的土地，分配给无地少地的农民，实行中山先生'耕者有其田'的口号，扫

① 《毛泽东选集》，第二卷，北京，人民出版社，1991，第647页。

② 《毛泽东选集》，第二卷，北京，人民出版社，1996，第650页。

除农村中的封建关系，把土地变为农民的私产。农村的富农经济，也是容许其存在的。这就是‘平均地权’的方针。这个方针的正确的口号，就是‘耕者有其田’。在这个阶段上，一般地还不是建立社会主义的农业，但在‘耕者有其田’的基础上所发展起来的各种合作经济，也具有社会主义的因素。”“中国的经济，一定要走‘节制资本’和‘平均地权’的路，决不能是‘少数人所得而私’，决不能让少数资本家少数地主‘操纵国民生计’，决不能建立欧美式的资本主义社会，也决不能还是旧的半封建社会。”“这就是革命的中国、抗日的中国应该建立和必然要建立的内部经济关系。”“这样的经济，就是新民主主义的经济。”①

经过抗日战争期间根据地经济工作的实践和延安“整风”运动，中国共产党关于中国国情、民主革命的性质以及中国前途等问题的认识进一步深化。1945年4月召开的中共第七次全国代表大会，对新民主主义经济理论作了比较系统、清楚的阐述，其中的核心，是如何对待中国的资本主义经济和农民个体经济。

1945年4月24日，毛泽东在“七大”所作的口头政治报告中专门谈到发展资本主义的问题：“我们这样肯定要广泛地发展资本主义，是只有好处，没有坏处的。对于这个问题，在我们党内有些人相当长的时间里搞不清楚，存在一种民粹派的思想。这种思想，在农民出身的党员占多数的党内是会长期存在的。所谓民粹主义，就是要直接由封建经济发展到社会主义经济，中间不经过发展资本主义的阶段。”②5月31日，毛泽东在大会上作结论时又论述了三种资本主义的区别：“中国也要发展资本主义。中国的资本主义是什么性质？前边说过，世界上的资本主义有两部分，一部分是反动的法西斯资本主义，一部分是民主的资本主义。反动的法西斯资本主义主要的已经垮了。民主的资本主义比法西斯资本主义进步些，但它仍然是压迫殖民地，压迫本国人民，仍然是帝国主义。它一方面打德国，一方面又压迫人民，打法西斯是好的，压迫人民是不好的。在它打法西斯的时候，对它的压迫人民要忍一口气。蒋介石也是这样，他打日本是好的，压迫人民是不好的，在他还打日本的时候，我们也是要忍一口气，不提打倒蒋介石。蒋介石搞的是半法西斯半封建的资本主义。我们提倡的是新民主主义的资本主义，这种资本主义有它的生命力，还有革命性。从整个世界来说，资本主义是向下的，但一部分资本主义在反法西斯时还有用，另一部分资本主义——新民主主义的资本主义将来还有用，在中国及欧洲、南美的一些农业国家中还有用，它的性质是帮助社会主义的，它是革命的、有用的，有利

① 《毛泽东选集》，第二卷，北京，人民出版社，1991，第678～679页。

② 《毛泽东文集》，第三卷，北京，人民出版社，1996，第322～323页。

于社会主义的发展的。”[①]

毛泽东的《新民主主义论》和《论联合政府》把新民主主义理论系统地确立起来。中国的新民主主义理论，是马克思主义的中国化，它在思想史上具有重要的地位。正如美国进步人士安娜·路易斯·斯特朗于1947年6月发表的《毛泽东思想》一文中的评价：“《新民主主义论》标志着中国的革命思想的一个转折点，而且对世界的革命思想也产生了影响。对中国共产党人来说，从1940年直到现在，它成了一切政策的基础……经过五年的试验之后，1945年4月毛泽东在向第七次党代表大会所作的报告《论联合政府》中，又把《新民主主义论》一文的思想加以发展。所以,《论联合政府》可以说是适用于以后一个时期的《新民主主义论》续篇。到了这个时候，毛泽东感到可以满怀信心地声明：‘这整个资产阶级民主革命阶段中，在几十年中，我们的新民主主义的纲领是不会变的。’马克思主义的中国形式确立起来了；它有自己的理论基础，自己的实践经验，自己的关于今后若干年内的纲领。”[②]

（二）新民主主义经济思想的成熟和系统化阶段

1945年8月抗日战争胜利以后，由于国民党反动派破坏了统一战线和国共合作局面，挑起内战，堵塞了中国通过成立联合政府、和平改革进入民主社会的道路。一方面，阶级斗争激化，使新民主主义的经济理论和政策比抗日战争时期更为激进，如将减租减息政策转变为土地改革政策；另一方面，随着人民解放军转入战略反攻，成立新中国提上议事日程，新民主主义理论中关于社会制度与经济制度的论述更加具体和详细，其内容集中体现在党的七届二中全会决议和《共同纲领》中。

1948年9月召开的中共中央政治局会议确定了“新民主主义经济”的概念。毛泽东在会议的报告中说：“我们政权的性质前面已经讲过，是无产阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政。我们的社会经济呢？有人说是‘新资本主义’。我看这个名词是不妥当的，因为它没有说明在我们社会经济中起决定作用的东西是国营经济、公营经济，这个国家是无产阶级领导的，所以这些经济都是社会主义性质的。农村个体经济加上城市私人经济在数量上是大的，但是不起决定作用。我们国营经济、公营经济，在数量上较小，但它是起决定作用的。我们的社会经济还是叫‘新民主主义经济’好。”[③]

---

① 《毛泽东文集》，第二卷，北京，人民出版社，1993，第384 ~ 385页。

② 该文刊载于美国《亚美》1947年第6期，此处引自《党的文献》1992年第2期。

③ 《毛泽东文集》，第五卷，北京，人民出版社，1996，第139页。

在同一个会上，刘少奇提出："整个国民经济，包含着自然经济、小生产经济、资本主义经济、半社会主义经济、国家资本主义经济以及国营的社会主义经济。国民经济的总体就叫做新民主主义经济。""新民主主义经济包含着上述各种成分，并以国营的社会主义经济为其领导成分。""分析这些问题，其目的在于发现社会经济中的矛盾。""在新民主主义经济中，基本矛盾就是资本主义（资本家和富农）与社会主义的矛盾。"①

1948 年 6 月，周恩来提出了以下五条区别新民主主义经济与旧民主主义经济的基本原则："1. 无产阶级领导的还是资产阶级领导的经济；2. 为多数人还是为少数人；3. 以劳动大众为主附加自由资产阶级，还是以资产阶级为主附加劳动大众；4. 基本上计划经济，还是完全自由主义经济；5. 如果个人或少数人利益与大多数人不冲突时则大多数加少数，如果少数人或个人利益与大多数发生根本冲突时则抛弃少数而顾大多数。"②

1948 年 12 月 25 日，刘少奇在华北财经委员会召开的会议上说："新民主主义经济是资本主义的呢？还是社会主义的呢？都不是。""它有社会主义成分，也有资本主义成分。这是一种特殊的历史形态，它的特点是过渡时期的经济，可以过渡到资本主义，也可以过渡到社会主义。这是一个没有解决的问题。过渡性质不能长久存在，但有一个相当长的时期……中国如果没有突然的武装干涉，没有资产阶级的暴动，这种过渡可能是十年到十五年，这样对无产阶级有利。"③

这个时期，新民主主义经济思想的成熟和系统化，还表现在逐步形成了一整套新民主主义经济政策。

1. 新民主主义革命三大经济纲领的提出

1947 年人民解放军转入战略反攻以前，中国共产党领导的根据地主要在农村；此后，随着城市越来越多地成为解放区，现代经济问题就越来越突出了。1947 年 12 月，中共中央第一次明确提出新民主主义革命的三大经济纲领："没收封建阶级的土地归农民所有，没收蒋介石、宋子文、孔祥熙、陈立夫为首的垄断资本归新民主主义国家所有，保护民族工商业。这就是新民主主义革命的三大经济纲领。"④

"保护民族工商业"作为纲领提出，主要是针对土地改革和人民解放军解放城镇初期所出现的，在没收地主财产和没收敌产的过程中侵犯工商业财产的情

① 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 3 ~ 4 页。

② 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第 1 页。

③ 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 47 页。

④ 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1253 页。

况，以及税收和劳资关系方面出现的过“左”政策。1947 年 12 月，中共中央政治局扩大会议针对全国土地会议前后土地改革普遍出现“侵犯工商业”的问题，以及人民解放军转入战略反攻进入城市后仍然存在着“抓一把”、把解放城市只当做暂时现象的严重问题，明确提出了保护民族工商业的纲领。1947 年 12 月 25 日，毛泽东在《目前形势和我们的任务》的报告中指出：“新民主主义革命所要消灭的对象，只是封建主义和垄断资本主义，只是地主阶级和官僚资产阶级（大资产阶级），而不是一般地消灭资本主义，不是消灭上层小资产阶级和中等资产阶级。由于中国经济的落后性，广大的上层小资产阶级和中等资产阶级所代表的资本主义经济，即使革命在全国胜利以后，在一个长时期内，还是必须允许它们存在；并且按照国民经济的分工，还需要它们中一切有益于国民经济的部分有一个发展；它们在整个国民经济中，还是不可缺少的一部分。”[①]随后，中共中央发出的党内指示即指出：“必须避免对中小工商业者采取任何冒险政策。各解放区过去保护并奖励一切于国民经济有益的私人工商业发展的政策是正确的，今后仍应继续。减租减息时期鼓励地主富农转入工商业的政策也是正确的，认为‘化形’而加以没收分配是错误的。地主富农的工商业一般应当保护，只有官僚资本和真正恶霸反革命分子的工商业，才可以没收。”[②]

1948 年 2 月 4 日，中共中央在对《晋绥分局关于纠正“左”的工商业政策的办法》的批示中进一步指出：“对工商业者目前更重要的，就是提早宣布今年度营业税标准，该项标准内应当表现出比去年税率真正减低，确有保护工商业发展的规定，使现有工商业者安心经营自己的企业，使去年受过打击但还有力量恢复营业的工商业者敢于重新复业。”[③]

为了正确处理劳资关系中的问题，1948 年 2 月 6 日，中共中央发出《关于“哈尔滨战时暂行劳动法”草案中的错误给东北局的指示》。在该指示中，中共中央指出：“全党应认清解放区公营企业中工人与厂方的关系，解放区私营企业中劳资关系，蒋管区民营中小企业中劳资关系与官僚资本、帝国主义资本企业中的劳资关系，乃是四个性质上各有不同的关系。对于它们，工人阶级及其政党必须分别采取不同态度……解放区有益国民经济的私营企业（包括暂时允许存在的外资企业），在接受人民民主政府领导的条件下，虽仍剥削劳动者的剩余劳动，但大体上亦是为人民与国家服务的，其一定的发展是于工人阶级、劳动人民及

① 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1254 页。

② 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1269 页。

③ 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 14 页。

新民主主义国家有利的，故与不受人民领导的蒋管区私营企业不同，与完全反对人民的官僚资本更不同。”[①]

1948 年 2 月 7 日新华社发表社论《坚持职工运动的正确路线反对“左”倾冒险主义》。社论指出：“在解放区的私营企业中，工人有两重地位：一是被剥削者的地位，‘劳方’的地位；一是社会主人翁的地位，国家政权的领导者的地位。因为是被剥削者，工人在自己的日常利益上与私人资本家有矛盾，但因为又是社会的主人翁，国家政权的领导者，工人便应该为了自己的长远的利益，忍受一定限度的剥削，使这些私人企业能够进行生产，并适当地发展生产，以繁荣解放区的经济，支援前线的胜利，并使新民主主义的社会因生产力的大大提高，而逐步地有依据地发展到将来的社会主义社会的方向去。应当知道，新民主主义社会与社会主义社会不同之点，就是在新民主主义社会里，私人资本的企业在生产中还是不可缺少的成分，破坏这部分企业对于工人阶级和全体人民及其国家政权是非常不利的。”[②]1949 年 4 月刘少奇的“天津讲话”，更具体、通俗地阐述了上述思想和政策。

1949 年 3 月，中共七届二中全会决议规定：“在革命胜利以后一个相当长的时期内还需要尽可能地利用城乡私人资本主义的积极性，以利于国民经济的向前发展……如果认为我们现在不要限制资本主义，认为可以抛弃‘节制资本’的口号，这是完全错误的，这就是右倾机会主义的观点。但是反过来，如果认为应当对私人资本限制得太大太死，或者认为简直可以很快地消灭私人资本，很快地进入无产阶级专政的社会主义社会，这也是完全错误的，这就是‘左’倾机会主义或冒险主义的观点。”[③]

在对待外资企业方面，新民主主义经济思想也开始成熟起来。早在抗日战争时期，中国共产党领导的抗日根据地就制定了欢迎外国资本到根据地投资的政策和办法。由于国际反法西斯统一战线的形成，根据地政权对法西斯国家的在华资产和同盟国国家的在华资产采取了不同的政策，对前者依然实行没收政策，对后者则实行了保护政策（但是实际上根据地几乎没有这类企业和资产）。抗战胜利后，日、德、意法西斯国家在华资产被没收，如何对待其他国家政府及个人在华企业及资产，成了人民政府面对的问题。1948 年 2 月 7 日中共中央作出《关于对待在华外国人的政策指示》：“凡遇有外人投资设立并主持之私营工厂、

---

① 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 20 页。

② 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 31 页。

③ 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 592~593 页。

矿山或其他企业，我军到后，暂不加以没收，亦不许加以破坏，并可与之商定继续营业的临时合同，规定在服从民主政府法令与在一定的劳动条件之下继续营业。如原主逃走，则由政府接收经营之。但在接收时，不得加以分散或破坏，以便能继续开办。如原主回来时，视情况，得与之订立公私合办的合同，或仍按前述规定，交回其自办……不论公营、私营工商业中之外人股份，一律承认其股权有效。”①此后，刘少奇于 1948 年 12 月在华北财经委员会会议上的报告中更具体地指出：“外国人在中国开的矿山、工厂等，是否可以采取国家资本主义的办法？如果没有毛病，或没有大毛病，是可以采用的，可以颁布法律使其接受我们的监督，甚至还可能让他们新办一些企业。银行、商店及进出口贸易恐怕是不许他们搞的。”②

1949 年 1 月 19 日，中共中央在《关于外交工作的指示》中提出：“在原则上，帝国主义在华的特权必须取消，中华民族的独立解放必须实现，这种立场是坚定不移的。但是，在执行的步骤上，则应按问题的性质及情况，分别处理。凡问题对于中国人民有利而又可能解决者，应提出解决，其尚不能解决者，则应暂缓解决。凡问题对于中国人民无害或无大害者，即使易于解决，也不必忙于去解决。凡问题尚未研究清楚或解决的时机尚未成熟者，更不可急于去解决。”对于外国在华资本，则规定了如下政策：“我们对于一切资本主义政府的和私人的在华经济特权、工商企业和投资，均不给以正式的法律的承认，但在目前也不要忙于去作有关禁止、收回或没收的表示，只对其于人民经济生活危害最大者，例如金融投机以及于国家主权侵害最大者，例如内河航行等，发出立即禁止的命令。其他如外国银行，不要忙于令其停业，而应先令其报告资本、账目和业务，以凭核办。保险公司尤其是海运保险公司，更不要忙于去处理。”③

2. 多种经济成分并存和基本建设方针的提出

1947 年 12 月 25 日，毛泽东在中共中央政治局会议作了《目前形势和我们的任务》的报告。报告提出：“总起来说，新中国的经济构成是：（1）国营经济，这是领导的成分；（2）由个体逐步向着集体方向发展的农业经济；（3）独立小工商业者的经济和小的、中等的私人资本经济。这些，就是新民主主义的全部国民经济。而新民主主义国民经济的指导方针，必须紧紧地追随着发展生产、繁荣经济、公私兼顾、劳资两利这个总目标。一切离开这个总目标的方针、政策、

① 中共中央办公厅：《中央文件汇集》1948 年第 1 期，第 136 页。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 53 页。

③ 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 514 ~ 515 页。

办法，都是错误的。”①

在这以后，许多领导人都对即将诞生的新中国的经济建设方针作了探讨。1948年9月13日，周恩来在中央政治局会议上的发言中谈到怎样对待资产阶级时，提出在三个问题上要作具体分析，加以区别：一是官僚资本与自由资本的区别，前者要打倒，后者是合作的；二是资产阶级与独立的小生产者的区别，不要混在一起反；三是工业与商业的区别，要分别垄断性、投机性的与人民生计所需要的。他主张在无产阶级领导的新民主主义制度之下适当地保留资本主义，也就是实行节制资本主义的方针②。

1948年9月，张闻天根据上述精神，结合东北解放区的具体情况，起草了《关于东北经济构成及经济建设基本方针的提纲》。11月6日，中共中央肯定了这个提纲。这是中国共产党第一次详细、具体论述新民主主义经济主要成分的文献。在这个提纲中，东北局根据东北解放区的经验和列宁的“新经济政策”，首次将“国家资本主义经济”列为新民主主义经济的重要组成部分。关于经济建设的基本方针，经过中央修改的上述提纲提出：“所有上述的五种经济成分，除开那些投机操纵的经营和有害于新民主主义的国计民生的经营而外，现在都应加以发展。但在发展中，我们在经济政策上，必须实行一条明确的无产阶级的领导路线。这条路线，应该是以发展国营经济为主体，普遍地发展并紧紧地依靠人民群众的合作社经济，扶助与改造小的商品经济及自然的与半自然的经济，使之向合作社方向发展，容许私人资本主义经济，鼓励国家资本主义经济，防止与反对商人的资本主义经济所固有的投机性与破坏性，禁止与打击一切有害于国计民生的和投机操纵的经营。这条路线，是无产阶级在新民主主义的经济建设中所必须力争其实现的。只有实行这条路线，才能顺利地发展新民主主义经济，加强新民主主义经济中的社会主义成分，并为整个国民经济的发展开辟道路，以便将来能够顺利地、不流血地过渡到社会主义。”③

1949年3月召开的中共七届二中全会是确定新中国基本政策的会议。会议决议指出：“国营经济是社会主义性质的，合作社经济是半社会主义性质的，加上私人资本主义，加上个体经济，加上国家和私人资本主义合作的国家资本主义经济，这些就是人民共和国的几种主要的经济成分，这些就构成新民主主义的经济形态。”关于基本经济政策，决议提出：“对内的节制资本和对外的统制贸

① 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1255页。

② 参看《周恩来传（1898—1949）》，北京，中央文献出版社，1998，第729页。

③ 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第14册，北京，中共中央党校出版社，1987，第409～410页。

易，是这个国家在阶级斗争中的两个基本政策。谁要是忽视或轻视这一点，谁就将要犯绝大的错误。”[1]

综上所述，与抗日战争时期相比，解放战争后期关于新民主主义经济中各种经济成分之间的经济关系以及相应采取的政策，在以下三个方面更加明确和具体了：（1）强调社会主义性质的国营经济在各种经济成分中处于领导地位；（2）对待资产阶级的方针与节制资本的政策更加具体化了；（3）高度重视并谨慎对待土地改革以后的农业和手工业个体经济。

3. “四面八方”政策的提出

“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”是新中国成立前夕中国共产党提出的发展新民主主义经济的基本政策，由于上述政策包括了四个方面（公私关系、劳资关系、城乡关系、内外关系）、八个对象，简称为“四面八方”政策。“四面八方”言简意赅、语言凝练，高度概括了发展新民主主义经济的基本经济政策。1949 年 9 月，它被写入中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》，在新中国成立前后的城市接管、恢复发展生产、建立新经济制度和新型对外经济关系方面，都起着指导作用。

“四面八方”政策的提出有一个历史的积累和发展过程。如前所述，毛泽东在 1947 年 12 月的报告中已经提出了颇具中国特色的“发展生产，繁荣经济，公私兼顾，劳资两利”思想。“四面八方”政策是在此基础上适应新形势产生的。1948 年 11 月东北全境解放，1949 年 1 月北平和天津解放，解放区拥有了大批城市，共产党长期在农村而国民党长期控制城市的城乡对立格局发生了根本变化。1949 年 3 月至 4 月，毛泽东将朱德、刘少奇等同志的思想和提法加以归纳，于 1949 年 4 月 15 日接见陶鲁笳等人的谈话中完整地提出：“我们的经济政策可以概括为一句话，叫做‘四面八方’。什么叫‘四面八方’？‘四面’即公私、劳资、城乡、内外。其中每一面都包括两方，所以合起来就是‘四面八方’。这里所说的内外，不仅包括中国与外国，在目前，解放区与上海也应包括在内。我们的经济政策就是要处理好‘四面八方’的关系，实行公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策。”[2]

由于“四面八方”政策过于凝练，在传达和贯彻中，毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德等都曾对其作过解释，进行过较详细的阐述。毛泽东在 4 月 15 日接

① 中央档案馆：《中共中央文件选集》，第 14 册，北京，中共中央党校出版社，1987，第 593 ~ 594 页。

② 陶鲁笳：《毛主席教我们当省委书记》，北京，中央文献出版社，1996，第 128 页。

见陶鲁笳等人时即说："'四面八方'缺一面，缺一方，就是路线错误、原则的错误。世界上除了'四面八方'之外再没有什么'五面十方'。照顾到'四面八方'，这就叫全面领导。在工厂开展生产运动，不单要召集工人开会，把工人群众发动起来；也要召集资本家开会，和他们说通，把他们也发动起来。合作社也要公私兼顾，只顾公的方面，不顾私的方面，就要垮台。"[①]4月22日，周恩来在新民主主义青年团第一次全国代表大会上就说：毛主席最近给大家讲了四面八方的问题。"生产的关键就是要了解毛主席所提出来的四面八方的问题——劳资关系、公私关系、城乡关系和内外关系。"[②]4月24日，刘少奇在天津干部会议上解释"四面八方"政策时说："什么是照顾四面八方呢？就是公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流。'公私兼顾'中的公、私有两种意义，一是工人对厂主、雇主，一是个人利益对国家人民利益、党的利益。""公私关系、劳资关系、城乡关系、内外关系，是毛主席要我们在城市工作中照顾的四面八方的关系，这四面八方都照顾好了，关系正确地建立了，改善了，城市工作就做好了。四面八方的关系就是全面的关系。照顾到四面八方就是照顾到全面，所以也叫全面关系，如果哪一方哪一面照顾不到，就犯严重错误，就不能在党的总路线下实现发展生产的目标。"[③]

1949年9月29日，中国人民政治协商会议通过了写入"四面八方"政策的《共同纲领》。《共同纲领》指出："中华人民共和国经济建设的根本方针，是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济之目的。"新中国成立以后，周恩来、陈云、薄一波等在主管经济工作的过程中，又对其进行了详细的阐述。周恩来在1949年12月对参加全国农业会议、钢铁会议、航务会议的人员专门阐述了公私关系、劳资关系、城乡关系、内外关系[④]。在国民经济恢复时期，"四面八方"政策得到认真、切实的贯彻执行，它对于新中国成立初期新民主主义经济制度的建立和国民经济的迅速恢复，起到了重要作用。

4.《共同纲领》的产生

《共同纲领》的全称是《中国人民政治协商会议共同纲领》，它是作为中华人民共和国的成立纲领，由中国共产党起草并提交第一届中国人民政治协商会议审议通过的。

1949年4月人民解放军渡过长江，全国胜利指日可待，成立中华人民共和

① 陶鲁笳：《毛主席教我们当省委书记》，北京，中央文献出版社，1996，第128～129页。

② 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第10页。

③ 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第80页。

④ 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第28～34页。

国的筹备工作更加紧迫。1949 年 6 月，由中共中央政治局常委周恩来主持，以毛泽东《在七届二中全会上的报告》和《论人民民主专政》为理论基础和政策基础，起草了《共同纲领》。随后，毛泽东、周恩来、胡乔木等对草稿进行修改，经过 10 余天的紧张工作，形成了《中国人民政治协商会议共同纲领（草案）》初稿。此后，周恩来先后 7 次召开会议讨论此稿，其中有政协代表会议和政协筹备会常委会议等，以集思广益。与此同时，毛泽东、刘少奇、周恩来等继续对草案初稿进行修改。9 月 22 日，即政协会议召开的第二天，周恩来向大会报告了《共同纲领（草案）》的起草经过。经过讨论，会议于 9 月 29 日通过了《共同纲领》。《共同纲领》集中反映了当时中国共产党和全国人民关于新中国社会经济制度、经济政策和发展方向的思想精华。在新中国还没有宪法的情况下，它起着国家根本大法的作用。

《共同纲领》总纲第一条开宗明义："中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。"[①]关于共和国的新民主主义社会经济性质，周恩来于 1949 年 9 月 22 日在中国人民政治协商会议第一届全体会议上作了说明："在讨论中，曾有一种意见，以为我们既然承认新民主主义是一个过渡性质的阶段，一定要向更高级的社会主义和共产主义阶段发展，因此总纲中就应该明确地把这个前途规定出来。筹备会讨论中，大家认为这个前途是肯定的，毫无疑问的，但应该经过解释、宣传特别是实践来证明给全国人民看。只有全国人民在自己的实践中认识到这是唯一的最好的前途，才会真正承认它，并愿意全心全意为它而奋斗。所以现在暂时不写出来，不是否定它，而是更加郑重地看待它。而且这个纲领中经济的部分里面，已经规定要在实际上保证向这个前途走去。"[②]

《共同纲领》中关于经济体制和政策的主要内容有三个方面：一是阐明了新中国国民经济的主要经济成分和国家对这些经济成分的不同政策；二是阐明了国家的基本经济政策；三是阐明了国家对不同产业、不同部门的具体政策。政策的具体内容在以后各章节中具体阐述。

---

① 《建国以来重要文献选编》，第 1 册，北京，中央文献出版社，1992，第 2 页。

② 《建国以来重要文献选编》，第 1 册，北京，中央文献出版社，1992，第 16、17 页。

第二节 1949 年以后新民主主义经济思想的全面发展

1949 年 10 月至 1953 年 6 月正式提出过渡时期总路线之前，是新民主主义经济思想发展的最后阶段，也是这一思想在中国广泛实施的阶段。

新民主主义经济思想有三个主要组成部分：新民主主义革命的三大经济纲领；新民主主义经济的结构；新民主主义经济的管理思想等[①]。在革命战争时期，前两个部分已经确立，1949 年以后的发展主要在于第三部分，即经济管理思想。具体体现在以下四个方面：（1）在宏观经济管理方面，通过中央与地方经济权限的划分，财政、金融、外贸体制的变革，国家对市场的调控、调整公私关系等，实现政府主导作用和“节制资本”。（2）在微观经济管理方面，通过农村土地改革、互助合作运动、爱国丰产运动，以及城市企业民主改革、清产核资、发展国家资本主义经济、“三反”、“五反”、劳资协商、劳动力调配、工资制度改革等，解放生产力，调动多种经济成分的积极性，实现在国营经济领导下，“分工合作，各得其所”。（3）在对外经济关系方面，通过“统制外贸”、打破“封锁”、限制外资企业、外贸重心转移、积极寻求苏联和东欧新民主国家援助，解决对外经济关系问题。（4）在社会经济发展方向方面，通过优先发展国营经济、开展互助合作运动、限制富农经济、发展国家资本主义经济、改造私营金融业等，促使新民主主义经济向社会主义过渡。

一 以“统一财经”为标志的加强中央集权的经济管理思想

（一）关于建立政府主导型经济体制的思想

加强中央集权，实行以统为主、统分结合的政府管理经济体制，是出于新中国成立以后经济形势的需要。

中国是一个人口众多、经济发展不平衡的大国。如何处理中央与地方的关系、中央与各行业部门之间的关系，一直是经济管理体制的重要内容。早在 1948 年，刘少奇在《实现国民经济的组织性和计划性》一文中就提出：“必须大大加强国家的经济机关，并新建立一些必要的经济机关。”“所有国家的一切经济机关及财政供给机关，均必须像一付灵活的机器一样，能在一个统一的

① 参见董志凯主编《1949—1952 中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，导言部分。

指挥之下不停息地转动起来，才能使国营经济本身具有充分的组织性和计划性。”[①]1949 年 6 月，刘少奇再次提出：“我们在管理上是多设部门……中央政府多设几个部门，地方上也多设一些，省政府不仅有建设厅，还可以有农业厅、商业厅等等。”[②]

中华人民共和国成立以后，这个问题更加现实地摆在党和政府面前。1949 年 12 月，周恩来指出：“在今天的情况下，我们还不能完全做到集中和统一，但也不允许各自为政。我们实行的是民主集中制，不是封建割据。”为了消除财政赤字，从根本上改变长期恶性通货膨胀的局面，1950 年 3 月 3 日，中共中央发出《关于统一国家财经工作的通知》，指出：“中共中央认为过去各解放区被分割的状态，已经完全改变，全国在地域、交通及物资交流与币制等等方面已经统一。在这种情况下，如果国家财政收入的主要项目不作统一的管理和有计划的使用，则非但不利于国家的财政和经济工作，且将严重地影响人民的经济生活与妨害国家的恢复和建设。各地同志对于财政经济工作，在过去长时期内，是习惯于被分割状态下的各自分散处理的，这在当时是完全必要和正确的，并且获得了巨大成绩。但是，现在必须切实地加以转变，如果不加转变，则要犯严重的错误。”[③]通过统一财经，将财政收支的主要部分，国营的商业、外贸、重要企业的管理，国营银行的信贷额度和外汇使用等权力都收归中央政府管理。1951 年 3 月，鉴于地方政府呼吁经济权限太小，中央政府重新划分了中央与地方在财经工作方面的管理职权，但是“放权”有限。陈云在 1952 年 4 月召开的全国组织工作会议上就说：“集中统一的管理还要保持，但从一年的经验来看，在集中统一的领导下，可以分一点工厂让地方管一管。集中统一和因地制宜，这两方面要同时兼顾。”[④]1952 年 7 月，国民经济恢复任务基本完成，全国即将转入大规模经济建设。毛泽东在给斯大林的信中也进一步提出了取消大行政区和加强中央政府办事能力的设想。根据这一思想，同年 11 月，中央人民政府作出《关于改变大区政府机构与任务的决定》，其中指出：“为了适应大规模的有计划的经济建设与文化建设的新形势和新任务，中央人民政府对各项工作的领导，应该更加统一与集中，中央人民政府的机构应该大大地加强；同时，省、市级人民政府的组织也应加强，以加重省、市级领导的责任，因而大行政区（军政委员会）的机

① 《刘少奇论合作社经济》，北京，中央文献出版社，1993，第 126 ~ 128 页。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 130 ~ 131 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 593 页。

④ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 133 ~ 134 页。

构与任务应予以改变。”[①]

加强中央政府集中统一管理经济的思想，还反映在国民经济恢复时期改造私营金融业、统制外贸、逐步控制商业批发业等方面。

（二）关于计划管理与市场调节并举的思想

1948年12月，张闻天《关于东北经济构成及经济建设基本方针的提纲》中就有了这一思想的雏形：“新民主主义经济之不同于普通的资本主义经济，还在于新民主主义的国民经济应该是在某种程度上具有组织性与计划性的经济。由于国家的一切经济命脉——如大工业、大运输业、大商业及银行、信贷机关与对外贸易等，均已操在国家手中，由国家对整个国民经济的生产和分配实行有力的领导，即实行某种程度的国民经济的组织性和计划性，是完全可能的和必要的。但实行这种国民经济的组织性与计划性，必须严格地限制在可能的与必要的限度以内，并且必须是逐步地去加以实现，而决不能超出这个限度，决不能实行全部的或过高程度与过大范围内的计划经济。”[②]1949年3月，中共七届二中全会决议提出：“国内的自由竞争和自由贸易，不但是不可避免的，而且是经济上必要的。但是中国资本主义的存在及发展，自由竞争和自由贸易的存在及发展，不是如同资本主义国家那样不受限制，任其泛滥的，也不是如同东欧各人民民主国家那样被限制和缩小得非常大，而是中国型的。”[③]

新中国成立以后，计划管理首先在国营企业推行，然后逐步扩大到供销合作社和公私合营企业。至于数量众多的农业、手工业个体经济和城乡私人资本主义经济，则主要是受市场机制调节的。1950年7月，对于天津市私商压低售价与国营商业竞争的现象，政务院财政经济委员会陈云主任和薄一波副主任的思想十分明确：“我们认为上述现象，在公私商业同时存在的条件下，是不可避免的，这对双方是长期存在的一个问题。物价稳定后，公私商业发生竞争，亦是正常情况，这对国民经济和国营贸易基本上均无害处。”[④]1952年7月，华东财委在关于山东市场管理工作的通报中也指出：“对于扰乱市场的投机商业必须严格取缔，但不能把市场管死。在目前全国物价已趋稳定、三反五反以后公私企业经营思想有所改进的情况下，我们过去的市场管理办法、具体手续与制度，应加研究改善。本委认为今后市场管理的精神，应该从单纯的行政管理，进一步的做到组织市场……除国家宣布统购统销和应付特殊情况的商品以外，应及

① 《建国以来重要文献选编》，第3册，北京，中央文献出版社，1988，第421页。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第30页。

③ 《建国以来重要文献选编》，第3册，北京，中央文献出版社，1988，第421页。

④ 国防大学党史党建教研室编《中共党史教学参考资料》，第19册，1986，第173页。

时纠正单纯‘管’的办法，更要反对乱管和管死的做法。”[①]

（三）其他宏观管理思想

1. 关于实现财政平衡、稳定物价的思想

鉴于国民党政府严重的财政赤字所导致的剧烈通货膨胀，《共同纲领》提出“厉行精简节约，逐步平衡财政收支”。1950年6月，毛泽东在七届三中全会的报告中，再次重申了财政平衡和稳定物价政策。陈云在报告中则比较详细地阐述了财政平衡的思想和办法。朝鲜战争爆发以后，新中国被迫再次卷入战争，导致军费开支增加、市场波动。在这种情况下，中共中央提出了“国防第一、稳定物价第二、其他第三”的财经工作方针，仍然将稳定市场和物价放在重要位置。

2. 反对贪污、浪费、官僚主义和提高办事效率的思想

中国共产党强调政府在经济运行和发展中的主导作用的同时，将提高政府的办事效率、降低管理成本作为重要的施政目标。这种思想集中地反映在1950年的“整党”和1951年开始的“三反”、“五反”运动中。

二 以“调整工商业”和保护农民两个“积极性”为特点的协调思想

新民主主义经济思想的重要内容之一是“协调”，就是它承认矛盾的必然性和可调节性。中国共产党提出了“公私兼顾，劳资两利”和“分工合作，各得其所”，经过实践证明，这些思想和政策是可行的。

（一）以调整工商业为标志的“分工合作，各得其所”思想

新中国成立前后，出于稳定市场和保证人民币流通的需要，人民政府采取了经济和行政两种手段，严厉打击了私营工商业的商业投机活动。这种经济战线的斗争，使党和政府的基层工作人员往往过多地注意私营经济的弊病，强调限制和改造，而忽视了利用。1950年3月国家实行“统一财经”后，出现市场呆滞、私营经济经营困难的现象。针对这种情况，1950年4月13日，毛泽东在中央人民政府委员会第七次会议上提出要根据《共同纲领》，调整公私及各个部门之间的关系，使各种经济成分充分实现“在国营经济领导下，分工合作，各得其所”[②]。同年4月，毛泽东在《关于对待民族资产阶级和私营工商业政策问题的批语》中，也反映出要充分利用私营经济的思想。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第601页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第826页。

1950年6月6日，中共七届三中全会召开。毛泽东将“现有工商业的合理调整”列为财政经济情况根本好转的三个条件之一，提出要“大力继续做此工作”。会议讨论了调整工商业问题，中财委主任陈云作了关于调整工商业的报告。陈云提出：“要按照《共同纲领》第二十六条办事。这一条是我们全体干部必须注意的。现在党外人士把这一条都背得很熟，但是我们党内的一些同志却把它忘记了。现在财经机关里，每个干部都发了一本《共同纲领》，不但要背熟，还要照着做。”“五种经济成分是兼顾好，还是不兼顾好？当然是兼顾好……我们力量强大，资本家碰不起我们。当然‘摩擦’是很厉害的，尤其今年特别多。现在不怕没有粮食了。棉花去年我们只有一万担，现在手里掌握的也多了。在这种情况下，我们更应该注意统筹兼顾，既照顾到我们这一边，也要照顾到他们那一边……只有在五种经济成分统筹兼顾、各得其所的办法下面，才可以大家夹着走，搞新民主主义，将来进到社会主义。”①6月8日，《人民日报》发表《如何调整公私工商业关系》的社论，宣传了调整工商业的方针和政策。

“调整工商业”的突出特点，就是将《共同纲领》的内容具体落实到经济方针、政策和措施中，从公私关系（包括国营、合作社与个体、私营经济在工业、商业、金融、税收、外贸、交通运输等方面的关系）、工商关系、劳资关系等方面，将新民主主义“四面八方”和“统筹兼顾”的经济思想转化为具体政策，从政策上解决了多种经济成分在国营经济领导下并存发展的问题。这是从中国的实际出发，对马克思主义理论的重大突破和贡献。

（二）保护农民两个“积极性”的思想

土地改革完成以后，中国农村普遍形成了以家庭为经营单位的农业个体经济。一方面，党的既定的基本政策就是引导这些个体经济走上互助合作的道路，然后在此基础上随着生产力的发展，逐步走向社会主义的公有制经济，而且农村中那些缺乏生产资料或劳动力、独立生产经营有困难的贫下中农也有互助合作的积极性；另一方面，土地改革以后的农民仍然习惯于产权明确、管理成本非常低的家庭经营，发家致富的积极性依然很高，特别是那些具有独立生产经营能力的中农，更是如此。

针对这种情况，在国民经济恢复时期，新民主主义农业经济思想和政策是在提倡和扶持农业互助合作的同时，注意保护单干农民的生产积极性。在1951年以前，基本上不存在歧视单干农民的问题。1951年12月，中共中央在《关于农业生产互助合作的决议（草案）》中即指出：“解放后农民对于个体经济的积

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第92～93页。

极性是不可避免的，党充分地了解农民这种小私有者的特点，并提出不能忽视和粗暴地挫折农民这种个体经济的积极性。在这方面，党是坚持了巩固地联合中农的政策。对于富农经济，也还是让它发展的。根据我们国家现在的经济条件，农民个体经济在一个相当长的时期内，将还是大量存在的。”“党和人民政府必须照顾农业互助组和农业生产合作社的农民与个体经济的农民之间的团结。如果不去积极地照顾互助组和合作社的农民，这是不正确的；但如果不去积极地照顾在目前还占很大数量的个体农民，这也是不正确的。农业贷款，必须对于这两方面做合理的分配。必须明白：我们在现在表示关心和适当地照顾个体农民，就有可能使这些个体农民在将来逐步地加入互助合作组织，也就有可能实现我们在农村中的最后目的——引导全体农民走向社会主义和共产主义。”[①]

三　以调动人民群众积极性为目标的经济改革思想

新民主主义经济思想是从制度变革中产生的。解放和调动广大人民群众的生产积极性，是创建新经济体制的宗旨。

（一）土地改革政策的变化和合作化思想

新中国成立以后的土地改革政策，与以往相比，其明显的特点是更加有领导、有计划、有秩序地进行。同时，具体政策也作了一些调整，如基本停止没收富农多余的土地和财产、放宽对小土地出租者的政策、少数民族地区土地改革谨慎缓慢进行等。1950 年 6 月，刘少奇在全国政协第二次会议的报告中集中地谈到了这样做的考虑。刘少奇说：“总而言之，我们在今后的土地改革中，不能容许混乱现象的发生，不能容许在偏向和混乱现象发生之后很久不加纠正，而必须完全依照中央人民政府和各级人民政府所颁布的法令及其所决定的方针、政策和步骤，有计划地、有领导地、有秩序地去进行。”“土地改革的这一个基本理由和基本目的，是着眼于生产的。因此，土地改革的每一个步骤，必须切实照顾并密切结合于农村生产的发展。正由于这个基本理由和基本目的，所以中共中央提议在今后的土地改革中保存富农经济不受破坏。因为富农经济的存在及其在某种限度内的发展，对于我们国家的人民经济的发展，是有利的，因而对于广大的农民也是有利的。”[②]

在土地改革完成以后，中国共产党就将体制变革的重心转向了逐步推进农业生产互助合作。

建立和发展农业生产互助组织，是从第二次国内革命战争时期就开始在根据

① 黄道霞等：《建国以来农业合作化史料汇编》，北京，中共党史出版社，1992，第 50、54 页。

② 《刘少奇选集》，北京，人民出版社，1985，第 34 ~ 35 页。

地积极提倡和发展的。新中国土地改革完成以后，农民家庭生产进一步发展的主要障碍是普遍缺少生产资料和资金，在短期内，政府和农民都难以解决这个问题。因此，过去在解放区和战争年代曾经行之有效的农业互助合作组织，作为解决生产困难的较好办法和集体经济的萌芽得到提倡。1951 年，在已经完成土地改革的老解放区，经过几年的经济恢复，农村呈现出中农化趋势，原来为克服生产工具短缺和劳动力不足而建立起来的互助组对农民失去了吸引力，或者涣散，或者流于形式。在这种情况下，1951 年 4 月，围绕是否可以通过农业互助组织将农民引导到社会主义集体经济的问题，党内出现两种意见：一种意见以刘少奇为代表，认为在现有生产力水平下，以农业生产合作社的形式来取代农业私有制和家庭经营是错误的，是农业社会主义思想的表现；另一种意见以毛泽东为代表，认为依靠农业合作社的统一经营也可以形成新的生产力并取代农民的家庭经营。同年 9 月，中共中央批转全国第一次互助合作会议起草的《关于农业生产互助合作的决议（草案）》，该决议既体现了毛泽东的上述思想，将农业生产互助组织作为中国农村走向社会主义的过渡形式，又提出要注意保护农民从事家庭生产经营的积极性，特别是对发展农业互助合作的高级形式——以土地入股的农业生产合作社，一定要视条件是否成熟而定。

1951 年党内关于农业合作化问题的讨论，使中国共产党对中国农业社会主义改造的形式和步骤有了比较明确的统一认识。这个时期，关于农业合作化的方针和步骤基本得当，促进了农业经济的恢复和发展。

（二）以企业民主改革为代表的调动职工积极性的思想

新民主主义思想明确工人阶级是国家的主人，在政治上处于领导阶级的地位。而旧中国的官僚资本企业、民营资本企业、外资企业中，都或多或少地存在着压迫工人的封建残余和不符合“劳资两利”的制度。因此，消灭企业中的封建残余，保护工人的合法权益，是新民主主义企业改革的重要内容。《共同纲领》提出：“在国家经营的企业中，目前时期应实行工人参加生产管理的制度，即建立在厂长领导之下的工厂管理委员会。私人经营的企业，为实现劳资两利的原则，应由工会代表工人职员与资方订立集体合同。公私企业目前一般应实行八小时至十小时的工作制，特殊情况得斟酌办理。人民政府应按照各地各业情况规定最低工资。逐步实行劳动保险制度。保护青工女工的特殊利益。实行工矿检查制度，以改进工矿的安全和卫生设备。”[①] 1950 年 6 月，中央人民政府颁布实施《中华人民共和国工会法》，它是新中国成立初期最早颁布的几个基本法之一。该法

① 《建国以来重要文献选编》，第 1 册，北京，中央文献出版社，1988，第 8 页。

规定：工会是工人阶级自愿结合的群众组织，其组织原则为民主集中制；在国营及合作社经营的企业中，工会有代表受雇工人、职员群众参加生产管理以及与行政方面缔结合同的权利；在私营企业中，工会有代表受雇工人、职员群众与资方进行交涉、谈判、参加劳资协商会议并与资方缔结集体合同的权利；工会有保护工人、职员群众利益，监督行政方面或资方切实执行政策法令所规定的劳动保护、劳动保险、工资支付标准、工厂卫生与技术安全规则及其他有关条例、指令等的义务，并有改善工人、职员群众的物质生活与文化生活的各种设施的责任。在贯彻《工会法》的过程中，党内曾经产生了如下分歧：在国营企业内部，是否存在着工人群众的利益与国家或行政管理机关利益的差异和矛盾，工会工作者与企业行政管理人员、政府工作人员的"具体立场"是否有所区别？结果认为工人群众的利益和要求是与国家利益完全一致的观点最终被中共中央接受。这种观点对于后来国营企业中的工会未能较好发挥监督作用产生了重要影响[①]。

在劳动就业和收入分配方面，新民主主义经济的基本思想是根据"公私兼顾，劳资两利"的方针，实行保护城市劳动人民生存权利、调动人民积极性的"低工资，多就业"政策。这些思想可以从新中国成立初期的"包下来"、"三个人的饭五个人吃"，到 1950 年救济失业工人、扩大安置城市失业人口，再到 1952 年的劳动就业登记、限制企业裁减员工等政策中反映出来。关于工资制度的调整与改革，基本思想是在大部分人增加收入的基础上逐步改革不合理的差别、统一国营企事业单位的工资制度。在国营企事业单位的工资改革方面，主要是按照行业、工种、地区贯彻"按劳分配"，适当缩小收入差别，逐步统一工资制度。1950 年 11 月 7 日，中共中央政治局否定了全国工资改革准备会议提出的"高低双方都向中间看齐"的工资条例草案，提出："调整工资的目的在于使现有工资较为公平合理，便于发展生产，增强团结，调整的方法应该是：高的不再高，低的逐步向高的看齐，不应定一个折中标准，使高低双方都向中间看齐。但低的向高的看齐，是分作 3 年、5 年、8 年、10 年逐步提升。"[②] 1951 年 2 月，中财委对工资改革又作了补充指示，要求在工资问题上，采取由地区到全国逐步清理，逐步调整，逐步统一的方针，工资改革基本上以大行政区为单位进行。在私营企

---

① 参见《中共全国总工会党组扩大会议关于全国总工会工作的决议》(1951 年 12 月 22 日)；李立三：《我在全国总工会工作中所犯错误的检讨》(1952 年 5 月 20 日)；《邓子恢传》，北京，人民出版社，1996。

② 转引自董志凯主编《1949—1952 中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第 212 ~ 213 页。

业工资改革方面，主要的思想是按照“劳资两利”的原则，在限制资方随意解雇员工的同时，适当抑制工人过高的工资要求。

四 在工业化基础上逐步向社会主义过渡的思想

对于新民主主义经济的发展方向，中国共产党根据马克思主义的基本原理，认为它将取代资本主义发展阶段，为社会主义生产关系建立物质基础。至于新民主主义经济制度消亡的方式和时间，在新中国成立以前，中国共产党第一次比较具体的阐述，是在1948年9月召开的中共中央政治局会议上。当时刘少奇受中央委托，专门谈了过渡问题。他说：“在新民主主义经济中，基本矛盾就是资本主义（资本家和富农）与社会主义的矛盾。在反帝反封建的革命胜利以后，这就是新社会的主要矛盾……最后还要严格地说一句，过早地采取社会主义政策是要不得的（毛泽东插话：到底何时开始全线进攻？也许全国胜利后还要十五年）。第一个关键问题就是要有清醒的头脑。有了清醒的头脑，就不会犯大的错误，加以十几年的准备，那就一定能够保证胜利。”[①]毛泽东在9月13日为会议所作的结论中，充分肯定了刘少奇的分析。

1949年7月4日，毛泽东在中央团校第一期毕业典礼上又讲：20年后我们工业发展到一定程度，看其情况进入社会主义[②]。1949年6月至8月，刘少奇代表中共中央访问苏联期间，在给斯大林的报告中说：“从现在起到实行一般民族资本的国有化，还需要一段相当长的时间。这段时间到底需要多久？这要看国际的和国内的各种条件来决定，我们估计或者需要十年到十五年。”[③]1949年8月，为召开第一届全国人民政治协商会议起草讨论《共同纲领》草案的时候，有人提出《共同纲领》是否应写上社会主义前途，毛泽东对此在8月26日提出：纲领中只说现阶段的任务，如果再说的远一点就变得空洞了[④]。周恩来对此则解释说：“应该经过解释、宣传，特别是实践来证明给全国人民看。只有全国人民在自己的实践中认识到这是唯一的最好的前途，才会真正承认它，并愿意全心全意为它奋斗。”1952年6月，周恩来进一步解释：当时之所以没有将社会主义写入《共同纲领》，是为了避免急躁地把前途当做今天要实行的政策，避免发生“左”倾错误[⑤]。

---

① 《党的文献》1989年第5期，第11页。

② 顾龙生：《毛泽东经济年谱》，太原，山西经济出版社，1994。

③ 《建国以来刘少奇文稿》，第1册，北京，中共中央文献出版社，1998，第7～8页。

④ 转引自熊华源、汤桂芳：《〈共同纲领〉诞生记》，《党的文献》1989年第5期。

⑤ 《周恩来选集》，上卷，北京，人民出版社，1980，第368页。

新中国成立以后至1952年上半年，中国共产党关于过渡问题的认识仍然是上述思路。1951年5月，刘少奇在全国宣传工作会议上说："现在就有人讲社会主义，我说这是讲早了，至少是早讲了10年。当然，作为理论和理想，我们做宣传工作还要讲，而作为实践的问题，10年建设之内社会主义是讲不到。10年以后建设得很好，那时我们看情况，就可以提一提这个问题：社会主义什么时候搞呀？但是还要看实际情况才能答复这个问题。"[①]当时认为新民主主义社会只是一个过渡性质的社会形态，即经济落后国家的无产阶级在取得政权后必须经历一个充分发展经济、为社会主义革命奠定生产社会化基础的阶段（在这个阶段必须利用个体经济和私人资本主义经济的积极作用），然后才能进行社会主义革命。尽管按当时党的估计，新民主主义制度大概只是存在15年或者更长一点的时间，即根据中国工业化所需要的时间来决定转为苏联模式的社会主义的时机。但是中国共产党仍然是按照《共同纲领》致力于新民主主义经济体制的建设，在实际工作中也是贯彻发展新民主主义的方针政策。只是1952年上半年开展"三反"、"五反"运动和下半年与苏联讨论中国的第一个五年计划草案，促成了党对新民主主义经济向社会主义过渡方式认识的变化。毛泽东在1952年下半年开始改变原来的设想，认为从1949年中华人民共和国成立，即开始了新民主主义向社会主义的过渡。毛泽东的这些思想，集中体现在1953年公布的"党在过渡时期的总路线"中。

五 新民主主义经济思想的历史作用

从以上论述可以看出，新民主主义经济思想是马克思列宁主义与中国革命具体实践相结合的产物，新民主主义经济体制是中国共产党根据马克思主义基本原理创造出来的符合中国国情的经济制度。新民主主义思想不仅成功地指导了民主革命走向胜利，成立了新中国，而且成功地指导了新中国成立初期的经济恢复和建设。

新民主主义经济理论的直接作用主要表现在以下三个方面。

第一，指导中国共产党在长达20余年的革命战争期间，坚持了革命根据地的经济建设，保障了战争的供给，支持了武装斗争，直至取得民主革命的胜利。

第二，为新中国的成立提供了经济制度和基本经济政策依据，调动了各个方面的积极性，保证了国民经济的迅速恢复和发展。

第三，为中国工业化和向社会主义过渡提供了桥梁和保障。

---

① 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中共中央文献出版社，1993，第182页。

从更广阔的范围来看，新民主主义经济思想乃是对马克思主义的重大发展和贡献。新民主主义经济思想所包含的在国营经济领导下，各种经济成分“分工合作，各得其所”的思想和“公私兼顾，劳资两利，城乡互助，内外交流”的思想，从中国的基本国情出发，弥补了马克思主义关于劳资对立、社会主义经济不能与资本主义经济并存的思想不足，并提出了切实可行的政策。这种社会主义性质的国营经济可以与私营经济并存、劳资双方可以“两利”的思想，从长远来看，实际上为20世纪的社会主义发展打开了突破口。1978年以后的改革开放和邓小平提出的中国特色的社会主义，与中国共产党所创造并实行过的新民主主义经济思想是有历史联系的。

第五章
国家经济管理机构的设置

新中国经济管理机构的设置与政府经济职能的确立，汲取了中国共产党20余年领导根据地政权建设的经验。根据中国经济落后、发展不平衡和国营经济处于主导地位三个主要特点，政府对经济的管理实行了“统一领导，分级管理”的原则和以政府调控经济为主的经济运行方式。与此相适应，初步形成了各业经济主管部门——“条”与各地区经济管理部门——“块”相结合的国家经济管理机构。

第一节　政府经济职能形成的历史条件

一　解放区经济管理的特点

新中国的经济体制与解放区的经济管理之间存在着继承和发展的关系。

抗日战争和解放战争时期，是解放区经济管理逐渐走向成熟的时期。从抗日战争全面爆发到1949年新中国成立前的12年间，约有10年时间，解放区基本处于北方农村，导致解放区的经济呈现出以下三个特点：一是经济比较落后，几乎没有现代交通、能源与工业，农业发展水平较江南也很落后。二是处于严酷的战争环境中，政府一切政策的出发点和主要目标是保证革命战争的需要。三是解放区大多数时间受反革命势力的分割包围和封锁，被迫陷入区域性的自给自足状态。

解放区经济的上述特点，使得解放区政府逐步形成了一套适合农村条件和战争环境的经济管理方式，其具有以下几个特点。

第一，战时经济体制。经济工作的目标是革命第一、改善人民生活第二。这种体制，一方面表现在政府财政及经济政策主要是为革命战争服务；另一方面表现在解放区的资源配置（物力、人力）是以革命战争的需要为第一位的。解放区的金融、工业、商业、外贸（主要指区域之间的贸易）制度和政策也都是适应革命战争的需要，对敌经济斗争是经济工作的重要组成部分。

第二，以分散落后的个体私营经济为主体的多种经济成分并存。

第三，统一领导，分散经营。解放区在经济管理方面采取了因地制宜、因时制宜、因部门制宜的办法：凡应该集中而又可能集中的，由各解放区政府统一管起来；凡应该集中而没条件的，暂时不集中管理；凡不需要集中的，一律不集中管理。在上述原则下，一般来说，财政、金融管理权限一般都集中在各解放区政府之中，如财政实行统收统支，银行货币发行权、信贷权由各解放区政府统一掌握；对于公营重工业（主要是军工）、商业企业，实行统一领导，分散经营；对于广大的个体私营农业、工业、商业，主要是根据政府的政策法令实行间接调控，必要时采用行政手段辅助。

第四，实行党对经济工作的一元化领导。中国共产党是革命根据地的创造者，是整个革命根据地政治、军事的核心组织和灵魂，也是将全国众多分散的根据地结成整体的组织机构。它所具有的纪律严明、步调一致、高效率和牺牲精神，是战争年代解放区政权在艰难困苦的条件下赖以生存和发展的基本原因。因此，解放区政府及其各项工作都是在中国共产党的统一领导下进行的。

二 新中国成立前后政府经济职能的强化

新中国的成立，是中国共产党领导全国人民经过28年浴血奋斗的结果。中国共产党在新中国政权中具有不可动摇的领导地位。新中国成立以后，中国共产党继续实行一元化领导。她纪律严明，步调一致，具有理想，富于牺牲精神，高效清廉，得到了全国人民尤其是广大农民和工人的真心拥护，其政治基础是相当稳固的。中国共产党的强大组织不仅深入到广大农村和城市基层，成为城乡基层政府的核心组织，而且深入到农村和城市企业及文教卫生等事业单位，成为这些企事业单位的领导核心。中国共产党政治效率之高在中国历史上是空前的，她的方针政策能够得到迅速、有效的贯彻。这是国营经济领导下多种经济成分并存的新民主主义经济体制得以实施的政治基础。

新中国成立前后，世界发达国家工业化历程尤其是苏联工业化的历程都向中国证明：落后国家在外有国际列强压迫、内无充足资金的情况下，要想迅速实现工业化，赶上发达国家，必须充分发挥政府的经济职能，以集中有效资源加

快工业化步伐，从而提高国际竞争能力。利用国家力量实现工业化，是当时中国相当多的有识之士的共识。历史上，国民党政府曾迅速膨胀国家资本，但是其腐败的政治使国家垄断资本蜕变为官僚资本，阻碍了中国经济的发展。中国共产党从中吸取的教训是，必须建立一个清廉、民主、高效的政府，进一步强化政府管理经济的职能，优先发展国营经济。

同时，这一体制的形成和实施又是与旧中国的经济遗产及新民主主义革命所导致的巨大经济变革分不开的。如果没有旧中国积聚的庞大的国家资本，就不会有新中国成立之初的强大的国营经济；正是新中国成立初期商品、资金的匮乏和劳动力过剩等供求关系的严重失衡，带来了国家干预经济职能的强化。

第一，从经济发展水平来看，中国工业非常落后，特别是基础工业，成为制约工业化的瓶颈产业。人民普遍贫穷，资金匮乏，靠私人投资建设基础工业部门，达到国际先进水平，必然要经过一个漫长的过程，而依靠政府的动员能力，则可能较快地实现。尤其是在国际资本难以大量流入的情况下，只有政府才有能力承担迅速解决问题的责任。

第二，从市场发育程度和供求关系来看，受长期战争的影响，中国本来发展极不平衡、发育水平很低的市场四分五裂。同时，帝国主义、军阀、国民党政府的搜刮，造成了供求关系的严重失衡，短缺成为市场突出的特征。而且供求的失衡突出表现在生活必需品上。短期内，只能靠政府采用行政手段来保障生活必需品比较平均的分配。新中国成立初期，强大的国营贸易公司正是应这种要求而产生的。

第三，从对外经济关系来看，1840年鸦片战争以后中国在对外经济关系上即处于不平等和不利的地位。面对列强的压迫和外国公司在国际市场上的竞争，中国只有发挥政府的作用，利用保护关税、统制外贸来保护自己，提高中国在国际市场上的竞争能力，改善贸易条件。

1950年6月爆发的朝鲜战争，从根本上改变了中国与外部世界的关系，由此导致中国与西方世界公开的武装对抗，不仅使西方对中国的敌视和封锁升级，而且紧张的国际关系使得中国处于巨大的压力之下。外部的威胁使优先发展重工业和加强国防力量成为十分紧迫的首要任务。中国共产党对经济发展战略作了调整。在这种情况下，新中国不得不进一步争取苏联的经济、军事援助。中国主要对外贸易伙伴转向苏联和东欧国家，进一步加强了政府集中管理的需要。

第四，从国内私营经济发展水平来看，农村经过彻底的土地改革，占人口4/5的农民成为以家庭为生产经营单位的个体经济，而城市私营经济绝大部分为分散、狭小的个体经济和小型企业。这种极为分散、狭小的经济结构，客观上

要求政府发挥建设、管理和统一市场，调节供求，提供必要的信息等调控和服务功能。

上述这些客观经济要求，大部分是落后国家在独立后普遍存在的，只是当时中国表现得更为强烈。长期的民主革命造就了一个强大有效的中国共产党及其领导下的政府，从而使这些要求的实现有了可能。旧中国的经济遗产为新中国产生强大的国营经济提供了条件，新中国的国营经济在各个重要行业迅速确立了领导地位。这为政府经济职能的强化奠定了物质基础。

第二节　政府经济管理机构的设置和作用

一　政府经济管理机构的设置

1949 年 5 月 31 日，中共中央发出由刘少奇起草、毛泽东审定的《关于建立中央财政经济机构大纲（草案）》。它要求：（1）成立中央财政经济委员会及下属机构（即新中国成立后政务院财经委员会及各部委的前身）；（2）建立大区、省、大中城市财经委员会。随后，刘少奇在各民主党派人士及北平各级党政机关负责人会议上，又对新中国政府的经济管理机构的设置及职能作了较为详细的说明[①]。1949 年 9 月第一届全国政治协商会议第一次会议通过的《共同纲领》规定："中央人民政府应争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划，规定中央和地方在经济建设上分工合作的范围，统一调剂中央各经济部门和地方各经济部门的相互联系。中央各经济部门和地方各经济部门在中央人民政府统一领导之下各自发挥其创造性和积极性。"[②]

为了实现上述目标，新中国成立之初，中央人民政府首先在中央财经委员会的基础上，扩大并建立了中央政府管理国民经济的机构。1949 年 10 月 21 日，根据中央人民政府组织法，成立政务院财政经济委员会（简称"中财委"），负责指导政府财经各部门、中国人民银行及海关总署等一切有关经济部门的工作。其机构包括两个部分：一是财政经济委员会，由 53 人组成，通过讨论决定重大经济问题。二是日常办事机构，在中财委主任、副主任的领导下，处理日常事务。日常办事机构包括：财经计划局、技术管理局、财经统计局、私营企业管理局、外资企业管理局、合作事业管理局、财贸人事局、编译室等。

---

① 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 130 ~ 131 页。

② 《建国以来重要文献选编》，第 1 册，北京，中央文献出版社，1992，第 8 页。

中财委委员是以中国共产党高级经济管理干部、中央政府经济部门高级干部和工商企业家为主体组成的。中财委成立时，委员会成员构成如下。

主任：陈云（中共中央政治局委员，原任东北财经委员会主任）。

副主任：薄一波（中共中央委员，原华北人民政府副主席），马寅初（无党派民主人士，经济学家，浙江大学校长）。

委员：李富春（东北财经委员会副主任），贾拓夫（西北财经委员会副主任），邓子恢（华中财经委员会主任），曾山（华东财经委员会副主任，纺织工业部部长），叶季壮（贸易部部长），陈郁（燃料工业部部长），杨立三（食品工业部部长），黄炎培（轻工业部部长），滕代远（铁道部部长），朱学范（邮电部部长），章伯钧（交通部部长），李书城（农业部部长），梁希（科学家，林垦部部长），傅作义（水利部部长），李立三（劳动部部长），南汉宸（中国人民银行行长），孔原（海关总署署长），戎子和（财政部副部长，部长由薄一波兼任），何长工（重工业部副部长，部长由陈云兼任），钱之光（纺织工业部副部长），宋裕和（食品工业部副部长），薛暮桥（中财委秘书长），宋劭文（中财委计划局局长），曹菊如（中财委计划局副局长），钱昌照（中财委计划局副局长），孙晓邨（中财委计划局副局长），范子文（中财委人事局局长），钟林（中财委技术局局长），孟用潜（中财委合作事业局局长），冀朝鼎（中财委外资企业局局长），梅龚彬（中国国民党革命委员会成员），章乃器（上川企业公司常务董事），胡厥文（新民机器厂总经理），盛丕华（上海上元企业公司经理），包达三（上海信义地产公司总经理），俞寰澄（江南造纸厂董事长），冷遹（江苏农业育种场董事长），吴羹梅（民主建国会成员，中国标准铅笔厂总经理），李士豪（中国农工民主党成员），千家驹（教授），李民欣（民主进步党中央常务理事），刘子久（总工会政策研究室主任），罗叔章（全国妇联生产部副部长），陈叔通（商务印书馆董事），简玉阶（中国南洋兄弟烟草股份有限公司董事），侯德榜（永利化学工业公司总经理），胡子昂（川康兴业公司董事长），周苍柏（华中化工厂董事长），周叔弢（天津启新洋灰公司总经理），宋棐卿（天津东亚企业公司总经理）。

在中财委之下，设立了财政部、贸易部、重工业部、燃料工业部、纺织工业部、食品工业部、轻工业部、铁道部、邮电部、交通部、农业部、林垦部、水利部、劳动部、中国人民银行总行、海关总署。中财委及各部委制定的组织条例反映出中央政府的经济职能接近于苏联，较旧中国和西方资本主义国家中央政府的

经济职能庞大[1]。

地方政府内设立了与中央各经济部门相对应的经济管理机构。

政府经济管理部门承担了双重职能：一是按行业和部门管理整个国民经济；二是直接管理国营经济。除工业中央各部、大区各部、省厅乃至下级机构都直接管理企业外，商业、外贸、交通等部也都是这样。如交通部即由两个部分组成：就公路运输来说，一是公路总局，负责行政管理（下级机关也如此）；二是运输总公司（下级机关也如此），负责管理国营运输企业。就航运来说，一是设航务总局（下面在各港口和大河设航务局），负责行政管理；二是设立国营轮船总公司，负责管理国营航运企业。

新中国成立初期，中央政府根据各地解放时间不一、政治经济形势差异较大的情况，把全国划分为六个大行政区，即华北、东北、华东、华中、西南、西北（华北虽设立了中共中央华北局和华北行政委员会，但是却没有设立华北财经委员会，华北五省二市和内蒙古人民政府直接受中央政府各主管部门领导，在华北局内，成立了“华北局财经工作委员会”，实际接受中财委领导）。每个大区辖数省，大区的最高行政机关是军政委员会，在军政委员会内设立财经委员会，大区财经委员会受政务院财经委员会和大区军政委员会双重领导，大区财经委员会下也设立财经各部及中国人民银行区行机构，负责全区的经济管理工作[2]。在大区之下，按中国传统的行政区划建制，设立省、市、县三级政府经济管理机构。区、乡两级政府一般不设立专门经济机构。省和大中城市一般都设有财经委员会，在省、市政府直接领导下负责经济管理工作。这些地方机构一般受中央及大区经济部门和地方党政机关的双重领导。在县以下的乡村基层，政府的主要经济职能是贯彻国家的经济方针政策，保证税收、公共工程的组织和管理。

上述政府经济管理机构与企业的关系，主要有以下四种情况：（1）国营企业，由中央或地方政府经济管理部门直接管理，并按其所有权及管理权，分为中央直属企业、中央所有委托地方代管企业、地方所有企业三种。（2）合作社，新中国成立初期，除试办的农林渔业生产合作社是自主独立性的企业外，国家对供销、消费、手工业生产合作社采取了按照系统进行管理的办法，1950年6月成立了全国供销合作总社及大区、省、市、县联社。国家规定，各种供销、消费、手工业生产合作社必须参加全国供销合作总社系统。（3）公私合营企业，公私

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第553 ~ 557页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第592页。

合营企业中由于有国家的股份，因此政府通过派遣公股董事和监事参与经营管理，至于股份及增值的监管权及收益等事项，则委托交通银行代为管理。在城市，由工商管理局负责行政管理，政府各业务部门负责业务指导；在农村，基本上由农民自主经营。（4）对人数众多的个体和私营企业，国家采取间接管理办法。为了加强领导，中财委、大区和省财委内专门设立了私营企业管理机构，各城市则仍由工商管理局负责行政管理，政府各业务部门负责业务指导；在农村，虽然党和政府提倡和鼓励农民走互助合作道路，但是农产品的产、供、销基本上仍然是农民自主经营。

二　中央与地方经济管理权限的划分

如何适当划分中央与地方的经济管理权限，对于人口众多、经济发展非常不平衡的大国来说，是一个重要而又难于解决的问题。

中华人民共和国成立以前，如果从1931年11月苏维埃中央人民政府建立算起，中国共产党处理中央与地方的关系已经有18年的历史。这段时间又可分为两个阶段：1931~1948年为第一阶段。在这个阶段，由于大多数时间革命根据地处于被分割包围和战争的状态，根据地实行了统一领导、分散经营的财经体制，各根据地分别发行货币、管理收支、经营公营企业。以1948年华北财经会议和年底成立中国人民银行为标志，中央与地方的关系进入第二个阶段，即由分散逐步走向统一阶段，特别是1949年7月上海财经会议以后，先后统一了货币（东北除外）、铁路、交通、邮电、税收、物价管理、物资调拨、政府对外贸易等。

新中国成立初期，由于战争尚未结束，政府开支浩大，1950年3月以前，中央政府不得不靠发行货币来弥补巨额财政赤字。此外，在新中国成立之初，百废待兴，市场供求关系紧张，国家也必须将有限的经济力量集中到中央政府手中，才能最大限度地发挥其作用，以便达到控制市场，有步骤地、分别轻重缓急地安排各种支出。因此，中央人民政府于1950年3月决定统一国家的财政经济工作。这次统一财经工作，主要是在财政、金融、国营企业的管理等方面，将过去一些地方的权力收归中央，加强了中央政府的权力。统一财经对于实现财政收支平衡和控制市场、稳定物价，起到了决定作用，使国民经济迅速走上正常运行的轨道。但是，由于权力集中到中央，束缚了经济工作的灵活性和地方政府的积极性。针对这种情况，1951年5月，政务院发出《关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》及《关于1951年度财政收支系统划分的决定》、《国营工业生产建设的决定》等文件，重新划分了中央与地方的经济管理权限，把一部分适宜于由地方政府管理的职权交给地方政府，其中包括：一部分国营工业企业、一

部分财经业务划归地方管理；地方的工业、财政、贸易、交通等经济事业，除政策、方针、重要计划和重要制度全国统一以外，经营管理工作和政治工作都由地方负责；鼓励和支持各级政府办工业的积极性。与此相适应，在财政体制上，实行统一领导下的中央、大区和省市之间的分级管理体制[①]。

三　党对政府经济工作的领导

1949年年底，中国共产党拥有450万名党员和纪律严明的组织系统。在中共中央的领导之下，有6个中央局，4个分局；24个省委，17个区委；134个市委，218个地委和盟委，2142个县委和旗委，15494个区委，约20万个支部[②]。这些党的各级组织，就其分布范围、办事效率以及动员能力来说，超过了当时刚刚组建的各级政府，它们实际成为各级政府有效运行的坚实基础。中国共产党领导各级政府的体制在新中国成立以前的解放区时期就已经形成了，新中国成立以后，则通过政权建设和“民主建政”，将其规范化、制度化了。

1950年，毛泽东对各大区以及省、市、自治区党委提出：“嗣后凡有中央业务机关规定任务方案在地方上窒碍难行者，请各区负责同志一经发现立即电告，以便改正。”“各中央局主要负责同志，必须亲自抓紧财政、金融、经济工作，各中央局会议必须经常讨论财经工作，不得以为只是财经业务机关的工作而稍有放松，各分局、大市委、省委、区委亦是如此。中央政治局现在几乎每次会议都要讨论财经工作。”[③]

1950年8月，毛泽东又作出批示，要求：“政务院所属各部每次召集会议决定政策方针，都应如中财委所属某些部门一样，做出总结性报告，呈报我及中央书记处看过，经同意后除用政务院、各委或各部自己名义公告执行外，有些须用内部电报通知各地。”[④]

1950年10月14日，中央财经委员会在《关于学习贯彻专业会议决议的工作方法的指示》中提出：各地财经机关和企业在制定政策和重要计划即决策时，应该像召开各专业会议那样，对党中央事前请示、事后汇报和经过批准。“各地

① 详见本书第十章。

② 安子文：《关于中国共产党的组织情况及发展和巩固党的组织的问题》，1950年6月7日，见《中共党史教学参考资料》，第19册，144页。

③《省以上各级党委必须经常讨论财经工作》，1950年5月20日，见《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第59页。

④《毛泽东同志对中财委关于全国进出口会议报告的批示》，1950年8月7日，见《建国以来毛泽东文稿》，第1册，北京，中央文献出版社，1987，第460页。

所有财经机关应该学习这种工作方法，认识任何工作如果仅由业务机关单独进行，得不到党和政府的保证及支持，必然是做不好。必须通过党、依靠党，通过政府（或省财委）、依靠政府来保证。”①进一步强调了财经机构必须服从党和政府的领导。只有依靠党和政府的领导，才能够保障各项财经工作的顺利开展。

为了适应管理国民经济的需要，中国共产党加强了组织建设。1950 年进行的“整党”、“整风”和 1951 年年底开始的“三反”运动，不仅纯洁了党组织，也提高了党员的认识，规范了其行为。

直接管理政府干部，是保证党领导政府经济工作、保证政府贯彻党对于经济工作的方针政策的重要环节。1951 年 3 月 28 日，刘少奇在中国共产党第一次全国组织工作会议上的报告中指出：“除开军队外，现在全国有我们党的与非党的干部共约一百七十五万人左右……从原则上说，担负最重要职务的干部，应集中由中央管理，地方组织加以协助。担负次要职务的干部，由各中央局、分局和省委、区党委分别管理，下级组织加以协助。担负初级组织职务的干部（乡村和基层组织的干部），则由县委和市委管理。总之，从最初级到最高级的每一个干部，都要有一定的机关来管理，不应有任何一个干部而没有地方管理他的。我们党除开管理我们党的干部外，对于非党干部的任免调配及其他问题，也必须发表肯定的意见，因此，对于非党干部也需要间接地或直接地予以管理。”②

根据 1957 年的统计，1952 年全国政府部门、国营企业及高等院校共有干部 247 万余人，其中县（科）长以上干部近 11 万人。上述干部的情况如表 5-1 所示。

表 5－1　1952年干部情况(按所属机构划分)

单位：人

	中央	大区	省、自治区、直辖市	省辖市	行署	专署	县	合计
干部总数	394192	85825	541653	229323	11537	147623	1060547	2470700
其中：县（科）长以上干部	33367	7909	35593	21023	876	6825	4456	109676

资料来源：国务院人事局：《历年全国干部统计简要资料 (1952—1956)》，1957 年 12 月编制。

① 《中共中央财经委员会关于学习贯彻专业会议决议的工作方法的指示》，1950 年 10 月 14 日，见中共中央办公厅：《中央文件汇集（1950）》。

② 国防大学党史党建教研室编《中共党史教学参考资料》，第 19 册，第 268 页。

作为执政党并在政府机构中处于领导和主体地位的中国共产党，当时大多数党员文化水平不高。据1949年年底的统计，在3263696个地方党员（这里的“地方”是相对军队而言，不是相对于中央而言）中，文盲半文盲占69%，小学文化程度占27.66%，中学文化程度占3.02%，大学以上文化程度的占0.32%。1952年全国干部文化程度情况如表5-2所示。

表5－2　1952年全国干部文化程度情况

单位：人

	高等学校	高中	初中	高小	初小	文盲	合计
干部总数	162638	383955	913606	619157	314716	76628	2470700
其中：县（科）长以上干部	17056	16909	41415	22472	9818	2006	109676

资料来源：国务院人事局：《历年全国干部统计简要资料（1952—1956）》，1957年12月编制。

干部的素质决定了管理经济的能力。新中国成立初期，中国具有现代经济管理知识的专业人才非常缺乏。因此，中国共产党和政府的大多数干部边学习文化和专业知识，边进行管理和决策工作，以极高的学习和工作热情来减少决策的失误，保证经济恢复与建设工作的顺利开展。

为了弥补专业技术人才和管理人才的奇缺，及时学习现代技术和先进管理经验，这一时期还聘请了一批苏联专家到政府经济部门、大型企业以及高等院校工作。这些苏联专家和顾问做了大量工作。在政府经济管理部门工作的苏联顾问，主要集中在中央各部委。例如中财委聘请的苏联顾问，主要是在计划、统计和经济核算等方面提出建议和协助处理问题。据1953年有关部委的报告，苏联顾问一般均认真工作，中方人员也能够虚心学习，关系比较融洽。

第三节　计划管理制度的初步建立

新中国成立以前，中国共产党在探索和设计未来新中国的经济管理体制时，就认为新民主主义经济是有计划的经济，要避免资本主义的“无政府”状态，要实行“节制资本”和“统制外贸”的基本政策，国家将在一定范围内对国民经济实施计划管理。

一　计划管理机构的建立

建立计划管理机构，是实行计划管理的前提。

最早建立地方计划管理机构的是东北地区。1948 年年底，东北全境解放，从 1949 年起，进入全面经济恢复时期，比关内几乎提前一年。由于在东北地区的城市经济中，重工业和能源交通业比重较高，国营经济的比重也比较高，需要实行计划管理。1949 年 1 月 18 日，中共中央东北局、东北行政委员会作出《关于成立东北经济计划委员会及各级计划机关的决定》，规定：（1）在东北财经委员会内，成立计划委员会，负责制定 1949 年整个东北地区国民经济建设的初步计划，并使之成为全区计划经济的领导机关。（2）在东北行政区一级的工业、农业、军需、铁路、交通、商业、财政、银行各部门以及所属系统之内，成立计划处或计划科，专门负责计划工作。（3）在各省及大区直辖市的财经委员会内，设立计划处，专门负责该省、市区域内的全部经济建设的计划工作。

东北地区计划管理机构成立后，经过一年的实践和探索，又经中央批准，于 1950 年 6 月 8 日颁发了《东北人民政府人民计划委员会组织条例》和《东北区各省（市）人民计划委员会组织条例》。《东北人民政府人民计划委员会组织条例》规定：东北计划委员会在东北人民政府直接领导下工作，其基本任务为：（1）编制全东北国民经济计划及其实施方法与实施程序，提交东北人民政府审核批准。（2）领导东北人民政府所属各经济部门及各省市的计划工作。（3）应使东北国民经济各部门的发展计划符合于中央人民政府所规定的任务，并使全东北国民经济计划与全国国民经济计划密切结合。（4）制定发展公私经济的方针，以便实现国民经济计划，提交东北人民政府批准。（5）规定培养国民经济所需的各种干部之各项措施，提交东北人民政府批准。（6）寻求完成与超过国民经济计划的补充资源。先行一步的东北计划管理机构，为新中国中央与其他地方计划管理机构的建立提供了经验。

1949 年 10 月，中央人民政府成立后，在政务院财政经济委员会中设立了财经计划局，并在地方财委中设立了相应的机构。中财委计划局成立时，局长为宋劭文，副局长为曹菊如、钱昌照、孙晓邨，后增加杨放之、孙越琦。计划局内设立以下 14 个处：综合计划处、基本建设处、财政金融计划处、贸易计划处、重工业计划处、燃料电力工业计划处、轻工业计划处、地方工业计划处、农业计划处、交通运输计划处、天然财富处、统计处、物资供应处、秘书处。财经计划局成立初期的主要工作是解决经济运行中的综合平衡问题和编制国民经济计划。正如陈云所说："三分计划，七分办公。"[①]

1951 年 7 月，中财委召开全国财经统计工作会议，决定在 1951~1952 年间

① 《中国工业五十年》，第一部，上卷，北京，中国经济出版社，2000，第 922 页。

建立起各级统计机构。同年11月召开的全国财经计划会议又决定：加强计划工作机构，省（市）以上各级财经委员会（东北为计划委员会）实际上担负着两重任务，即计划管理与行政管理。应使各级财委完全逐步转变为计划管理机关，目前财委应加强对计划工作的领导。因此，省（市）以上各级财委，把行政与计划的机构合并起来，在财委之下设置进行计划与行政工作的各部门，财委主任、副主任之中，固定专人领导计划工作。1952年3月，中共中央批转上述决定并转发了中南区执行的经验。此后，各地政府部门逐步建立了计划管理机构。与此同时，在中央财经各部及中央所属企业内，为了贯彻1951年中财委制定的各项计划报表制度，也都成立了相应的负责计划统计工作的局、处、科、股等，并确立了具体职责。

1952年，随着国民经济恢复任务基本完成，国家即将转入大规模经济建设，中央开始着手筹建国家计划委员会。11月15日，国家计划委员会（简称国家计委）正式成立。国家计委直属中央人民政府，由中央人民政府副主席高岗任国家计划委员会主席，邓子恢为副主席，陈云、彭德怀、林彪、邓小平、饶漱石、薄一波、彭真、李富春、习仲勋、黄克诚、刘澜涛、张玺、安志文、马洪、薛暮桥为委员。秘书长为马洪，副秘书长为王光伟。国家计委内设16个计划局、一个私营企业计划处和一个统计局。

二　国民经济恢复时期的计划管理

这一时期的计划管理处于初步实施阶段。各经济部门于1950年以后开始试编部门计划，如铁道部、重工业部、贸易部、农业部等。全国性综合年度经济计划则是从1952年开始编制的。地区的年度经济计划的编制，东北地区从1949年就开始编制，其他地区实际上是在1952年年底成立计委以后才开始的。

1950年的年度计划，是由中财委试编的。由于资料不够和经济形势变化较大，这个试编的草案实际上只是一些控制数字，也没有正式下达。

1951年5月，中财委计划局试编出《1951年国民经济计划提要》。这是新中国正式编制的第一个全国性年度计划。由于缺乏编制计划的统计基础，这个计划仅包括工业生产计划（主要为国营企业）、农业生产计划、交通运输计划（国营部分）、工业交通基本建设计划（中央投资部分）、水利建设计划（中央投资的较大水利工程）。这个计划尽管还不完备，尚不能全面反映国民经济增长情况、各种社会经济成分的相互关系及其发展情形、国民经济各部门的平衡状况，但在编制全国统一的计划的道路上迈出了有意义的一步。在编制1951年国民经济计划时，中财委比较详细地分析了全国经济情况，认为兴修水利、发展交通和

活跃城乡交流，是改变农业和经济状况的当务之急。另外，鉴于抗美援朝战争还在进行，对经济建设方面的调查统计基础差，技术和经验也都不足，因而基本建设必须有计划地稳步进行。据此，确定1951年经济建设的方针是：（1）在国防第一、稳定市场第二、其他第三的前提下，进行恢复与调整及必要的重点新建。恢复、调整、新建的重点应当是铁道、水利与重工业。（2）必须根据国防及国民经济发展的需要，提高工业设备的利用率，增加工业生产，并注意调整公私比重。（3）提高农业生产，特别是提高经济作物（如棉、烤烟、麻）的生产。（4）大力组织城乡交流与内外交流，推销土产，并供给人民主要的工业日用品及进口必要的工业原料。（5）进行大规模建设的必要准备工作。

1952年1月，中财委颁发《关于国民经济计划编制暂行办法》（以下简称《暂行办法》），这是新中国第一个比较系统的计划工作制度。《暂行办法》规定：（1）计划程序为自上而下地颁发计划控制数字，自下而上地逐级编制并呈报计划草案，再自上而下地逐级批准计划。（2）计划系统分中央主管部及大行政区两个系统，分别编制本部门、本地区计划后，由中财委汇集编制全国国民经济计划草案。（3）基层计划单位，国营工业及地方公营工业为企业（铁道、航运、邮电为相应的单位）；国营贸易为各省（市）商业厅及各省（市）公司；合作事业单位为县（市）联社或基层社；私营工业和私营商业为各省市的工商行政管理机关。农业、畜牧业、林业为专署或县农林科，由于这些单位都是（或主要是）分散的私人经济，所以只作估计性计划。（4）各大行政区、中央各财经部门及其所属的各级管理机关、各基层计划单位皆须按照规定的程序和表格编制计划草案，并按照规定的系统和时间报送审核。一切报送中财委的计划皆须按不同的国民经济部门、不同的产业部门、不同的经济成分（国营、地方公营、公私合营、合作社营、私营、中苏合营）、不同地区分别填报或分别开列。《暂行办法》对计划控制数字的颁发、计划草案的编制和正式计划的批准作了比较详细的规定。

关于“条”、“块”的关系，规定国营企业（包括中央部直辖各级管理部门所属企业及委托大行政区代管的企业）主要以部门系统分配控制数字并编制计划草案，但大区对中央主管部门分配的控制数字及编制的计划草案要加以综合研究，提出意见供中央部及中央财经计划局考虑；同时大区还需要编制本地区包括一切国民经济部门、一切管理系统、一切经济成分的计划草案报中财委。地方企业的计划编制由大区财委负全责，领导所属部门及省（市）进行。中央人民政府批准中财委呈报的全国国民经济计划及中央各部、各大行政区计划，中央各部批准大行政区代管企业及直辖的各级管理部门计划，大区财委批准所

属省（市）的计划。

控制数字对于计划编制有直接的控制作用。规定下级在编制计划时，基本建设投资不得超过中央的控制数字；生产数量除销路和原料供应受到限制的某些产品外，不得低于中央控制数字，但可以根据实际情况适当提高。上缴利润和折旧费也不得低于中央的控制数字。

一切计划草案皆包括说明书及计划表格两部分，并规定计划草案说明书应简要说明上年度的基本总结及本年计划的根据，计划任务，主要计划指标的说明，计划的平衡及存在的问题，保证实现计划的方法，对其他国民经济部门、其他地区的要求。上报本部（地区）计划时，应附送所属部门的计划草案及审查意见书。审查意见书应简要说明计划草案是否符合上级指示的方针及控制数字，企业内部、各企业之间、各产业部门之间是否平衡，物资、资金、运输、劳动、技术的供应有无保证，消除各种不平衡现象及个别薄弱环节的建议，对计划草案修正的建议。

1952 年 3 月 7 日，中财委下发《关于加强计划工作大纲（初稿）》（以下简称《大纲》），征求各地、各部意见。《大纲》回顾了过去两年的计划工作，认为，计划工作是一件新的工作，两年来，都是处在摸索前进的过程中。东北计划工作着手较早，中央财经计划局进行此项工作稍晚，其他各区着手较晚，对于计划经济的科学性与中国新民主主义经济的具体实践相结合的经验，还没有总结。两年来，统计、计划、物资平衡的工作都做过一部分，有些是成功的，有些不成功。在粮食、花纱布、煤炭等工农业产品的生产和调度上，在掌握物价、掌握市场上一般说是成功的。在若干种重要工农业产品的产销平衡上，在基本建设的掌握上，一般说，也有好的经验，但教训不少。总的情况是计划工作还没有建立在可靠的统计数字的基础上，估计成分很大，但工作在进展，经验也在积累。《大纲》认为，随着我国国民经济的迅速恢复，经济建设与文化建设的任务即将被提上全国工作的重要日程。为了争取早日制定恢复和发展全国公私经济各主要部门的总计划，加强计划工作刻不容缓。《大纲》的主要内容如下。

第一，规定了计划工作的基本任务：（1）在新民主主义经济的轨道上，根据中共中央的方针与政策，向着新中国的工业化的道路前进；加强国防，提高工农业生产，发展交通运输，促进城乡交流，提高人民的物质生活与文化水平。（2）调整各种不同的社会经济成分，统筹兼顾，并以国营经济为骨干，领导各种经济成分向健康的计划经济前进。（3）实现国民经济各部门的总的平衡，用各种方法，如调度、掌握价格、增产、增加基本建设、国家储备等，来防止国民经济的失调。这里说的平衡，包括互相联系着的六种平衡：物的平衡，即重

要工农业产品的产销平衡；工业产品与农业产品的平衡；出口与进口的平衡；运输的平衡；劳动力及干部供求的平衡；财政收支平衡。（4）发挥劳动人民的生产积极性，合理使用劳动力，发挥国民经济各部门中的潜在能力，并改进管理，提高和采用新技术，以不断提高产量，提高劳动生产率，节约工具、原料、材料和劳动力，降低成本。

根据上述任务，由中央编制长期计划，并在长期计划的指导下，由中央与地方分别编制年度计划，并经常检查执行情况。计划工作的指导思想，是为全国人民管家，是从长远打算、从全民打算的国民经济的总的核算。实现这些任务的中心环节，是掌握国民经济的现状，并研究其发展的必要性与可能性；研究资源情况及工农业的地区分布和交通的部署，并从工业布局上来考虑新的都市建设；研究各种社会经济成分的比重及其发展的必要性与可能性，掌握重要工农业产品的产销平衡及进出口的平衡；确定并不断改进国营企业的各项定额，以不断提高业务；根据生产布局，研究全国产业工人分区的部署及劳动力后备力量的准备，并适应建设的需要，制定培养干部的长期计划。

第二，明确了对不同经济成分实施有区别的计划管理的方针：认为当时的经济状况是五种经济成分并存，国营经济一般已取得领导地位，但还须巩固与加强；国民经济的恢复改组工作还没有完成；对于国民经济的情况了解还很不够，统计工作还很弱。因此，当时计划工作的方针应该是，区别不同的经济成分，区别各个不同地区，区别主要部门与次要部门，区别主要产品与次要产品，抓紧重点，分别缓急，进行计划。（1）国营企业一律按计划表格做计划，实行严格的计划制度。（2）对于合作社，一律以县（市）（大中城市可以按区）联合社（总社）为基层计划单位，作重要工农业产品的销售及收购计划。合作社的基层社健全者，可以基层社为基层计划单位。（3）对于私营工业，以省市工业（工商）厅、局为基层计划单位，选择重要产品做生产、设备利用、原材料供应的估计性计划，其中对于带有国家资本主义性质的工业，要求可以高一些。（4）对私营商业，以省市商业（工商）厅、局为基层计划单位，选择重要行业、重要商品作收购量、销售量、资本额的估计。（5）对于农林牧畜事业，以专署或县为基层计划单位，选择重要产品作估计性的生产计划，对于农民重要的生活资料与生产资料的消费量，以县为基层单位作估计。（6）以大行政区为单位，作国民经济各部门的综合计划草案。以中央财经各部为单位，编制全国分行业的计划草案。政务院财政经济委员会审查中央财经各部及大区财委的计划草案，并作全国国民经济各部门的综合计划草案。（7）不同地区、不同省市应根据本省市的经济情况，抓住一定重点进行计划，并监督其执行。

第三，提出了1952年计划工作的任务是：打下计划工作的基础，贯彻增产节约运动，准备长期建设计划。（1）编制并贯彻国营企业1952年年度的季度计划，并贯彻执行按季的总结制度。（2）编制国民经济各部门、各种社会经济成分的估计性的年度计划。（3）做好15种重要工农业产品的分配调度及工农业计划产品的平衡。（4）在增产节约运动的基础上，由下而上制定、批准定额。（5）贯彻全国财经统计会议的决定，对国民经济状况作进一步的了解。（6）1952年6月底以前，请各大区财委提出地方的五年计划、十年远景的方针任务、主要指标及轮廓计划，并提出对全国长远计划的建议。（7）1952年9月底以前，由中央财经各部商同中央财经计划局，提出长远计划的方针任务、主要指标及轮廓计划的建议，待方针任务经中央批准后，编制长期计划。其中关于干部培养计划、技术工人培养计划、新的基本建设的设计，应于1952年4月以前提出。

1952年5月21日至6月5日，中财委召开全国财政会议。会议主要讨论了1952年财政概算，“三反”、“五反”运动中的市场问题和第一个五年计划问题。李富春报告了五年计划的指导思想和分行业计划的提要。他说，建设的重点放在重工业，尤其是钢铁、燃料动力、机械、军工、有色金属和化学工业上，农业、轻工、交通应围绕重工业这个中心来发展。经济发展速度大家希望快，但应根据资源、机械设备、干部和资金等条件，同时必须依靠和发挥现有的地区与工业基础的作用。关于如何进行五年计划建设，他提出：（1）基建第一，生产第二；（2）设计新的建设项目，掌握新的技术；（3）组织干部和技术力量；（4）加强资源勘测工作。分行业计划情况如下：钢铁工业，集中力量建设鞍钢，同时也要建设大冶；有色金属工业，力争生产6万～8万吨，特别是增加钢的产量；煤炭、电力工业，要为第二个五年计划做好准备；机械工业，1957年生产工作母机2.63万台，其他机械52.4万台，为第二个五年计划打下基础，新建项目26个，改建项目54个；化学工业，新建兰州、太原、吉林3个化肥厂，恢复大连化肥厂；水泥工业，1957年产量达547万吨；纺织工业，新增200万纱锭，1957年可达700万纱锭；新建铁路1万公里；新建公路2385公里。他说，五年计划中突出的问题，一是干部与技术人员问题，五年总计需35万人；二是地质和设计工作，原拟五年计划的工作量，经工业会议讨论还要增加。地质与设计工作的中心仍然是干部问题，如不集中力量突破这一点，其他问题就不好解决。解决的办法，一是集中一批大学生学地质；二是集中现有各部门技术人员成立设计公司。陈云认为：（1）财力有限，今后应集中力量抓好地质勘察与人才培养；（2）依靠现有基础，争取较快的经济发展速度；（3）有关国民经济命脉的建设，应由国家掌握；其他有利于国计民生的建设，可由私人经营。

会议中的多数同志认为，有个计划，明确了方向和目标，可以把大家的积极性动员起来。计划工作不能等充分准备好再动手，可以边建、边改、边学。这个五年计划可以作为全党学习阶段，准备年年修改，不作为法规，也不一成不变。目前，应集中力量把基本方面搞起来，并积极准备实行五年计划，如地质勘探、干部培养等。

1952 年 8 月，中财委颁发《关于编制五年计划轮廓的方针》及《中国经济状况和五年建设的任务及附表》。中财委提出，今后五年是我国长期建设的第一阶段，其基本任务是：为国家工业化打下基础，以巩固国防和提高人民的物质与文化生活，并保证我国经济向社会主义前进。五年建设的方针是：（1）经济建设的重点。工业建设以重工业为主，轻工业为辅。重工业首先建设钢铁、煤、电力、石油、机械制造、军事工业、有色金属及基本化学工业；轻工业建设的重点是纺织、造纸和制药工业。其他经济部门在不妨碍重工业发展的情况下，按实际需要和人力、物力的可能来发展。（2）工业的发展速度。在可能的条件下，应力求迅速发展。（3）工业的地区分布应有利于国防和长期建设，并且应结合目前的实际情况。因此，在五年建设中，首先应该充分利用东北及上海的工业基地，并继续培养与利用这些基地的工业基础与技术条件，为建设新厂矿、新基地创造条件。铁路建设以沟通西南、西北和中南为主要任务，以适应国防安全条件下国家长期建设的需要。

计划编制办法和程序，1952 年也开始走向正规。1952 年 2 月，中财委下发《1953 年度人民经济计划表格》。这套表格分九大类：（1）工业生产计划表格；（2）农林计划表格；（3）交通运输计划表格；（4）贸易合作计划表格；（5）基本建设计划表格；（6）劳动计划表格；（7）成本计划表格；（8）物资分配计划表格；（9）城市公用事业计划表格。这套表格，规定由中央各部及各大行政区财政经济委员会编制计划草案时使用，不经批准，不得修改。中央各部根据这套表格及本部门的实际情况和需要，拟订专业计划表格，发各企业管理机关；各大区则以中央各部所发表格为依据，并考虑各地区实际情况与需要，适量增减之。

国家大规模地、有计划地进行经济文化建设，对统计工作提出了迫切要求。为了在统一的原则下建立科学的统计制度，1952 年 2 月 15 日召开了全国统计工作会议。会议认为，统计工作是计划的基础，没有正确的、完全的统计数字，便不可能制定正确的、完全的经济文化建设计划，如果没有及时的统计核算，也不能及时检查计划的执行情况。恢复时期统计工作比较落后，许多调查统计是由各地区、各部门分散进行的。由于调查统计的对象不同、范围不同、分类

方法不同、表示指标不同和同一指标的具体内容不同，各地区、各部门的统计资料不能综合，也不能互相比较。因此，不但发生很多重复和浪费的现象，而且产生了极大的混乱，引起许多无法解决的问题。今后，颁发调查表格或统计表格，必须经过一定批准手续；各级党政机关所需经济统计资料，由统计机构供给；统计机构必须建立经常的统计制度和统计工作。会议确定了《1953 年全国统计工作纲要》，拟定了《各级统计机构组织通则》。会议还针对统计工作任务重、统计力量薄弱的情况，研究了统计干部的培训问题。在全国统计会议的基础上，1953 年 1 月 8 日，政务院发布了《关于充实统计机构加强统计工作的决定》。

1952 年 12 月 22 日，中共中央发出《关于编制 1953 年计划及长期计划纲要若干问题的指示》。中央指出:（1）必须按照中央的“边打、边稳、边建”的方针来从事国家经济建设，这是制订计划的出发点，并且要以此来考虑国家工业建设的投资、速度、重点、分布和比例。（2）必须以发展重工业为建设的重点，集中有限的资金和建设力量（特别是地质勘探、设计和施工力量）首先保证重工业和国防工业的基本建设，特别是确保那些对国家起决定作用的、能迅速增强国家工业基础与国防力量的主要工程的完成。要求在 5 年内基本上完成鞍钢等大工业基地的建设，并开始新的工业基地的建设，使 1957 年工业生产比 1952 年提高 1 ~ 1.5 倍。必须制止分散使用国家资金和建设力量、盲目铺摊子的做法，企图一下子把“好事”办完是有害的。决不能把集中力量保证重工业建设理解为可以忽视轻工业、农业和其他事业的发展，以致放松对这些事业的领导。（3）必须充分发挥现有企业的潜力，反对保守主义。国家工业建设 50% ~ 60% 的投资，大批机器设备和技术力量，以及人民物质文化生活的需要，都要依靠现有企业来解决。因此，合理地利用现有工业基础和现有设备，充分发挥企业的潜在力量，是制订生产计划中最重要的问题。必须重新审定各种产品的技术经济定额，并以平均先进技术经济定额作为制订计划的标准。充分估计企业的有利因素和群众的创造力，在产量、质量、成本、劳动生产率方面制定先进的指标。（4）必须以科学的态度从事计划工作，使计划能够正确地反映客观经济发展规律。应当对国民经济的状况、工业的现有设备、原料的分布及其发展前途、天然资源及其合理利用的可能性、国家建设和人民需要的状况、人力和资金的可能性以及各种经济、各种工业之间正确的发展比例，做周密的调查了解。目前特别是对 1952 年生产的实际数字，企业的利润、成本、劳动生产率的实际状况以及预计数字，进行统计分析。这是正确制订计划的基础。（5）必须广泛吸收群众特别是各部门中的先进人物参加计划讨论，以提高

计划的科学程度。

国民经济恢复时期的计划管理，基本是指令性计划与指导性计划并行，除国营大中企业和国家基本建设开始实施指令性计划管理外，国家对于广大的个体经济、私营经济和合作社经济，主要是实行指导性计划。当时中央关于计划工作的方针是：区别不同的经济成分，区别各个不同地区，区别主要部门与次要部门，区别主要产品与次要产品，抓紧重点，分别缓急，进行计划。

国民经济恢复时期的计划管理，实际上还只是一种行政性的粗放管理。就全国和地区综合经济计划的制订和实施来说，基本上还是以政府有关部门的估计为基础编制的，其主要作用是“指导性”的。至于国营企业的计划，绝大多数也没有下达到基层。

在国民经济恢复时期，政府对经济的管理，还包括国民经济的宏观经济管理和政府对国营企业、合作社、公私合营、中外合营企业的微观经济活动的管理，以及政府对市场的直接调控等多方面，后面有专门章节详细论述。

第六章
国营经济的产生和发展

新中国成立伊始，通过没收接管官僚资本、继承解放区公营经济以及其他途径，建立了能够控制国家经济命脉的国有经济，由中央和地方政府直接经营，称为国营经济。国营经济在新民主主义的多种经济成分中居于主导地位。优先迅速发展国营经济，是新中国的基本经济方针。《共同纲领》提出：“国营经济为社会主义性质的经济。凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业，均应由国家统一经营。凡属国有的资源和企业，均为全体人民的公共财产，为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量。”

第一节 国营经济的建立

一 没收官僚资本，归中华人民共和国国家所有

没收官僚资本[①]，是新中国国有经济的主要来源。

“没收官僚资本归新民主主义国家所有”是新民主主义革命的三大经济纲领之一。1949 年以前，南京国民党政府及其高级官吏在执政的 20 余年间，通过各种方式形成了庞大的、控制了国民经济命脉的官僚资本。据 1947 年国民党政府公布的统计数据，仅国民党政府资源委员会控制的工业企业，其产量（包括控制的产量）占全国总产量的比重为：电力 66%，煤炭 33%，钢铁 90%，钨锑 100%，锡 70%，水泥 45%，糖 90%。1947 年全国私营行庄放款 1 万亿元，而仅国民党中央政府控制的行局即放款 17 万亿元，远超私营行庄。至于现代交通

① 官僚资本：参见本书第二章第三节。

运输和国际贸易，基本上为官僚资本所独占[1]。没收高度集中和庞大的官僚资本，为新中国国有经济的建立提供了条件。

官僚资本包括国民党政府的国家资本和政府官吏的私人资本两部分。在没收过程中，如何界定哪些资本属于官僚资本，事关重大。对此，1949 年 4 月 25 日发布的《中国人民解放军布告》说："没收官僚资本。凡属国民党反动政府和大官僚分子所经营的工厂、商店、银行、仓库、船舶、码头、铁路、邮政、电报、电灯、电话、自来水和农场、牧场等，均由人民政府接管。其中，如有民族工商农牧业家私人股份经调查属实者，当承认其所有权。"[2]这就是说，没收对象是：由国民党中央政府、省政府、县政府经营的，即完全官办的工商业和有名的国民党大官僚所经营的企业。小官僚和地主所办的工商业或官僚企业中的民族资本家的私人股份，均不在没收之列。1948 年 4 月，中共中央针对洛阳解放后没收官僚资本所产生的问题进一步制定了具体的政策和办法。将没收官僚资本大致分为四种情况和三个阶段。四种情况为：第一种情况，是指属于国民党政府的国家资本以及国民党等各种反动组织、系统的公产，对这部分资产，立即接管没收；第二种情况，是指国民党党政军官吏的私人资产，凡政策界限清楚、属于没收范围的，立即没收，凡等待调查审核的，则予以监管，不使资产流失破坏；第三种情况，是指国民党党政军机关及其官吏在民族工商业中的投资，对这部分暂时不动，留待以后清理没收；第四种情况，是指民族资产阶级在上述官僚资本企业中的投资，对这部分资产，凡不属于勾结官吏非法侵占或低价购买者，仍承认其所有权。

针对上述四种情况，没收官僚资本大致分为三个阶段：第一个阶段是解放战争时期，主要是没收接管国民党政府的国家资本及各种公营企业。这个阶段自 1946 年解放哈尔滨市开始，1948 年 11 月攻克沈阳、东北全境解放后大规模展开。为了保证接收工作的顺利进行，中共中央制定了一系列具体政策，正确对待被接收机构和人员。1948 年 11 月沈阳解放，陈云兼任市军管会主任，对经济组织的接管实行了"各按系统，自上而下，原封不动，先接后分"的办法。"事实证明，这些做法，既能防止乱，又能保证快（两天都接上了头）。如果不按系统，不分上下，乱接一通，必然损失很大，影响很坏。"[3]后来北平、天津、南京、上海等大城市的接管工作，都参照了沈阳的经验。中共中央在 1949 年 1 月 15 日发出《关

---

① 中财委:《中国经济简报（1949）》，1950。

②《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1457 ~ 1458 页。

③《陈云文选（1926—1949）》，北京，人民出版社，1984，第 269 ~ 270 页。

于接收官僚资本企业的指示》，提出了原职、原薪、原制度的“三原”政策。原职，就是对被接收企业中的厂长、矿长等，“只要不是破坏分子，应令其担任原来职务继续工作”；原薪，就是他们“旧的实际工资标准和等级及实行多年的奖励制度、劳动保险制度等，亦应照旧”；原制度，就是“对于企业中的各种组织及制度，亦应照旧保持，不应任意改革及宣布废除”[①]。并根据平、津、沪等城市的资料，要求接收工作包括移交、清点和接收三个阶段；不打乱、不影响工作与业务的正常运转。第二个阶段是在1950年镇压反革命运动中，通过没收敌产的方式，没收属于国民党官吏私人所有的那部分官僚资本，这部分资产数量不多，后来基本上转变为市、县一级的地方国营企业和公有资产。第三个阶段是1951年开始的清理公股、公产运动。主要是通过自己申报、调查审核、清理登记等办法，将国营企业中的民族资产阶级的股份和私营企业中的官僚资本、敌产清理出来，并解决前两个阶段遗留的问题。由于没收私人企业中的官僚资本数量不多，但是问题复杂、影响很大，为避免各地在掌握政策、处理方法上不一致或产生偏差，中央决定将最后审核批准权归政务院财经委员会，即凡某城市有应予没收的私人官僚资本和敌产，必须报经大行政区人民政府审核，并转请政务院财经委员会批准后，方得执行。由于态度慎重，政策严谨，办法稳妥，这项工作完成得比较好。

从解放战争后期开始的没收官僚资本大约经历了4年的时间。据不完全统计，新中国成立前后没收接管的官僚资本企业主要有如下一些企业。

金融方面：国民党政府的国家银行系统“四行两局一库”（即中央银行、中国银行、交通银行、中国农民银行、中央信托局、邮政储金汇业局及合作金库）和地方银行系统共2400多家银行；官商合办的中国通商、中国实业、四明、新华等银行则派员监理，继续营业，其中的官股产权归国家所有；官僚私人资本的山西裕华、亚东商业等银行，中国银行等的海外的分支行职工也纷纷起义，接受人民政府的领导。

工业方面：控制全国资源和重工业生产的国民党政府资源委员会管辖的企业；垄断全国纺织工业的中国纺织建设公司；国民党兵工系统和军事后勤系统所办工业；国民党政府交通部、粮食部和其他部门所办企业；宋、孔家族和其他官僚的“商办”企业，“CC”系统的“党营”企业；各省、地官僚资本系统的企业。合计工业企业2858个，职工129万人，其中发电厂138个，采煤、采油

① 中央档案馆编：《中共中央文件选集（1948—1949）》，北京，中央党校出版社，1987，第496 ~ 499页。

企业 120 个，铁锰矿 15 个，有色金属矿 83 个，炼钢厂 19 个，金属加工厂 505 个，化学加工厂 107 个，造纸厂 48 个，纺织厂 241 个，食品企业 844 个。

交通运输方面：国民党政府交通部、招商局等所属全部交通运输企业。总计有铁路 20000 多公里，机车 4000 多台，客车约 4000 辆，货车约 47000 辆，铁路车辆、船舶修造工厂约 30 个，各种船舶 20 多万吨。此外，人民政府还先后没收了政记轮船公司、大陆航运公司和三北公司中官僚资本的股份。被国民党劫持到香港的原中国航空公司、中央航空公司的 12 架飞机，由于职工起义，于 1949 年 11 月 9 日回归祖国怀抱。招商局香港分局和在港 13 艘海轮的职工也宣布起义，接受人民政府的领导。

商业方面：国民党政府经营的复兴、富华、中国茶叶、中国石油、中国盐业、中国蚕丝、中国植物油料等公司，大官僚经营的孚中、中国进出口、金山、利泰、扬子建业、长江实业公司等十几家垄断性的贸易公司[①]。

通过没收官僚资本，1949 年新中国的国有经济已在金融和现代工业、交通等领域获得主导地位。在工业方面，国营企业的产量在全国总产量中所占的比重为：发电机容量占 73%，煤炭占 70%，铁占 60%，钢占 90%，水泥占 60%，工作母机占 50%左右，纱锭占 43%；综合起来，国营经济在现代主要工业中所占的比重约 50%左右。在金融、铁路、港口、航空等产业，国有经济更是占有绝对的优势[②]。

数量众多而规模不大的地方国营企业，也主要是通过没收官僚资本和反革命分子的财产建立起来的。据 1952 年年底统计，全国共有地方国营工业企业 7000 多家，其中 80% ~ 90%是当地解放以后接管的中小型企业，3 年内新建的企业不到 10%，其余为 1950 年“统一财经”至 1952 年“三反”、“五反”期间接收、合并的机关团体生产企业[③]。

在没收官僚资本企业时，中共中央强调，必须把接收企业和恢复生产结合起来，并明确指出：所接收的企业，只有机器照常转动、人员照常工作、生产正常进行，才算真正完成接收任务，才有可能开始必要的改革和建设工作。中共中央还要求，在军管会接收官僚资本企业后，应迅速将各企业分别交给适当的负责机关管理和经营，立即复工，进行生产；同时，要求在接收官僚资本企业时要通盘考虑，使接收人员与企业的经营人员尽量一致起来，使他们从接收

---

① 转引自许涤新、吴承明主编《中国资本主义发展史》，第 3 卷，北京，人民出版社，1993，第 703 页。

② 中财委：《中国经济简报（1949）》，1950。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 177 页。

企业的那一天起就考虑恢复生产和经营问题，避免接收人员存在临时观点，无心经营，而造成损失和浪费。中共中央的一系列指示使被接收的企业迅速恢复了生产。例如，天津市原中纺所属 7 个纺纱厂在被接管后的第二天，就立即开工生产。天津汽车配件厂、天津汽车修理厂、天津橡胶厂在电力尚未恢复的情况下，工人用人工风箱吹火生产。天津被服厂在被接管后的 15 天中，完成了几十万条军裤的生产任务，有力地支援了前线。北京的官僚资本企业在解放前大部分处于停工状态，其中不少企业遭到战争和国民党的严重破坏，但在解放后不到半年的时间内，广大职工克服了重重困难，恢复了生产，并有不少厂矿创造了历史上最好的成绩。到 1949 年 12 月，石景山钢铁厂的铁产量比国民党统治时期最高年产量多出 73%，门头沟煤矿的产量比解放前增加 13%。在上海，解放后的第二天，市内公共汽车的 70%恢复了行驶，水电供应、市内电话一直没有中断。

二　以解放区公营经济为基础组建国营金融业与商业

（一）国营金融体系的建立

中国人民银行初创于多家解放区银行。抗日战争和解放战争时期，各解放区先后建立了自己的银行，经过不断的合并、撤销、新建，到解放战争全面胜利时，全国共有 30 多家解放区银行[①]。解放战争后期，随着解放战争的迅速推进和城市的不断解放，中国人民银行根据“边接管，边建行”的方针，在接管官僚资本银行的同时,迅速建立了各地的中国人民银行的分支机构。按照行政区划，中国人民银行先后建立起总行、区行、分行、支行四级机构。在大行政区设区行，在省、自治区、直辖市设分行，在县设支行。在城市中，则按城市规模和业务需要设立分行或支行，下设办事处、分理处；在农村的集镇设立营业所，办理各种具体业务。

中国银行和交通银行经过改组后，均采取总管理处、分行、支行三级制，总管理处下属的行处受本行总管理处和当地中国人民银行的双重领导。1949 年 12 月，中国银行总管理处由上海迁至北京。1950 年 1 月，交通银行总管理处也由上海迁到北京。

1949 年 10 月 20 日，中国人民保险公司正式成立，并陆续在全国各地设立分支机构。中国人民银行副行长胡景沄兼任该公司总经理。

---

① 详见本书第二十一章；参见尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 26 页。

截至1949年12月，中国人民银行建立了华东、中南、西北、西南4个区行，40个省、市分行，1200多个县（市）支行及办事处，加上中国银行、交通银行和中国人民保险公司，在全国设有金融机构1308个，职工8万余人。1951年4月1日，东北银行改组为中国人民银行东北区行，内蒙古人民银行改组为中国人民银行内蒙古自治区分行。同年11月，新疆省银行改组为中国人民银行新疆分行。至此，除西藏和台湾省以外，全国都已建立起中国人民银行的机构。1951年8月，经政务院批准，成立了农业合作银行，但在各地没有设立分支机构。

（二）国营商业贸易体系的建立

新中国成立之前，出于保障革命战争供给和控制市场的需要，解放区的公营商业迅速发展。例如华北人民政府兴办的华北贸易总公司，于1949年9月17日撤销后，组建了煤建、土产、粮食、百货、花纱布等11个全区性的专业贸易公司。这些公司在1949年4月抑制第一次物价风潮中所显示的实力表明：依靠政府的支持，它们已经可以控制华北地区的市场和主要商品。新中国成立以后，各解放区政府所办的商业贸易公司成为国营公司，并迅速扩张。各个国营贸易公司大体在1949年第四季度至1950年第一季度的半年里相继成立。

国营外贸公司初始于东北解放区和华北解放区的对外贸易公司，这些公司随着华东、华南的解放，业务不断扩大，新中国成立以后，转为国营贸易公司。

到1951年年初，中央政府共成立了盐业、百货、花纱布、土产、粮食、煤业、猪鬃、蛋品、茶叶、进口、皮毛、油脂、蚕丝、石油、矿产、进出口等16个专业公司，加上一揽子公司、零售公司、信托公司，共5519处机构，职工195027人[①]。关系国计民生的重要商品，如粮食、棉、纱、布、食用油、煤炭、盐、钢材、水泥、石油以及进出口贸易，基本控制在国营商业公司手中。这也是新中国成立初期国家控制市场的主要力量。此外，出版总署还成立了新华书店总管理处，作为企业机构，统一领导全国各地新华书店的业务。

在解放区公营企业转化为国营企业的过程中，值得一提的是，战争时期出于自给需要而存在的机关和部队所有的企业，也在新中国成立以后收归国家所有。1950年年初，根据政务院统一财经的规定，机关、部队、学校所设商店移交国营贸易机构。1952年3月12日，政务院发布《政务院关于统一处理机关生产的决定》和《政务院关于统一接管机关部队企业的指示》，限期将上述企业收归国

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第115页。

家经营。为了增强地方工业力量，发挥地方政府的积极性，政务院决定机关企业原则上划归地方经营，即转变为地方国营企业。根据《中央一级机关生产（包括政府、军事系统、党群系统）处理方案》，收归国家经营的生产单位共 373 个，职工 2.92 万人，资金总额 105 万亿元（旧币），其中 303 个划归地方经营管理，占总数的 81.2%[①]。

三　苏联移交、外国转让及其他来源的国营经济

根据 1945 年 2 月美、英、苏三国首脑在克里米亚半岛雅尔塔签署的秘密协议，规定战后中国保证苏联在大连港以及中东铁路、南满铁路的“优越权益”，苏联租借旅顺港作为海军基地。同年 8 月 14 日，国民党政府和苏联签订《中苏友好同盟条约》，接受了《雅尔塔协议》。《中苏友好同盟条约》规定：苏联的援助完全给予国民政府；苏联尊重中国在东北三省之完全主权及领土完整；外蒙古独立；中东铁路、南满铁路为中苏共有，共同经营；大连港为自由港；苏联有权在旅顺驻扎海空军。中华人民共和国成立以后，1949 年 12 月，毛泽东访问苏联。1950 年 2 月 14 日，在莫斯科签订《中苏友好同盟互助条约》，同时签订《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》。根据《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》，苏联同意放弃在中国的特权，在 1952 年之前将中国长春铁路的一切权利和财产无偿移交中国政府。苏联军队自旅顺口撤出，中国政府偿付苏联自 1945 年以后在此的建设费用。大连的行政由中国管辖，苏联在大连临时代管和租用的财产于 1950 年内由中国政府接收。移交工作进行得比较顺利。根据《关于中国长春铁路、旅顺口及大连的协定》和同日中苏两国政府的换文，1950 年内，苏联政府将大连市苏联方面临时代管或苏联方面租用的财产、苏联经济机关在东北自日本所有者手中所获得的财产，以及过去北京兵营的全部财产，均无偿地移交给中华人民共和国中央政府。此次苏联政府移交中国的财产共有 302 处，其中工厂 47 处，电影院 11 处，宅舍 188 处，仓库 33 处，地产 23 处。上述财产，属于苏联各地经济机关所有者共 260 处，属于秋林股份公司及其分布在各地的贸易机关所有者共 24 处。1952 年，苏联将长春铁路的财产无偿移交给中国政府。这些财产包括：从满洲里站至绥芬河站及从哈尔滨到大连和旅顺口的铁路基本干线，连同服务于该路的土地、铁路建筑物与设备；车辆——机车、货车及客车车厢，内燃发动机列车、机车及车厢的修理工厂；发电站、电话所和电报所，通信器材与通信线路；铁路辅助支线，公务技术建筑物与居住建筑物；经

① 《中国工业五十年》，第一部，上卷，北京，中国经济出版社，2000，第 725 ~ 726 页。

济组织，附属企业及其他企业与机关，以及在中苏共管期间内购置、恢复和新建的财产[①]。这些财产，都成为新中国国营经济的组成部分。

新中国成立以后，不少外商由于对新中国存有疑虑，纷纷抽逃资金。特别是朝鲜战争爆发以后，以美国为首的西方国家对中国的经济封锁、禁运升级，也导致了这些国家在华投资企业的困难。一些美资企业被中国政府征用。其他外资企业自愿转让给中国政府。例如美孚石油公司、上海美商电力公司等企业，就是通过征用方式转变为国营企业的；开滦煤矿、颐中烟草公司等企业，则是通过转让的形式变成国营企业的。

第二节 国营企业经营管理体制的形成

国营企业产生以后，原有的经营管理方式暴露出严重的弊病，已经不能适应生产发展的需要。

其中没收、接管官僚资本的部分企业及汉奸、战犯和反革命分子的企业及股权，由于以往管理混乱，所属系统复杂，加之接管没收时的破坏（如人员逃走、账册不全、资产损失等），接收时间的不同步以及接收后为维持安定和生产没有进行较大的改革，所以，在产权关系、资产存量等方面都是一笔糊涂账，需要清理。在企业经营管理上，也需要对五花八门的不合理的管理制度予以改革整顿，以建立起符合新民主主义国营经济要求的经营管理体制。其中继承解放区公营企业的部分主要是军需工业，当初是为了供给战争需要建立的，企业一般规模不大，经营管理具有军事性、供给制的特点，不重视经济核算（战争环境里不确定因素太多是主要原因），用当时的话说，就是“肉烂在锅里”，“利润多少都缴国库，核算不核算都一样”，因此各方面都需要加强经济核算。

一 明确产权，查清资产存量

1950 年 3 月，中财委发布《关于各公营、公私合营及工业生产合作社的工矿企业进行统一的全国普查的训令》。

（一）清理公股公产，划清公私产权

国营企业的产生主要是靠革命手段没收、接管过来的，由于其具体来源不同，没收时间不同，接管单位不同以及接管人员能力等种种差异，在没收接管的过

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 132 ~ 136 页。

程中，既存在着应没收而遗漏或隐匿的企业及资产，也存在着没收了不应没收的企业或资产的情况。尤其是存在于私人企业中的官股或官产，情况复杂，问题也最多。针对上述问题，1951 年 2 月 4 日，政务院制定并颁布了《企业中公股公产清理办法》，开始着手清理公私合营企业及含有公股公产的私营企业中的公股公产。

按照政务院的规定，公股公产包括：（1）国民党政府及其国家经济机关、金融机关等在企业中的股份及财产（包括贷款、垫款，以下同）；（2）前敌国政府（指日本、德国、意大利）及其侨民在企业中的股份及财产；（3）已经或应依法没收归公的战犯、汉奸、官僚资本家及其他在企业中的股份及财产；（4）解放后人民政府及国家经济机关、国营企业对上述企业的投资。该办法还规定，由国家控股并拥有大部分股份的中国银行、交通银行对企业的投资，在计算股权时，作公股计算，但所有权仍属于该银行。针对其中第三个方面容易产生偏差的状况，政务院又专门发出《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》。该指示规定：（1）凡公私合营企业及私营企业中有战犯、汉奸、官僚资本家的股份和财产，应予没收时，必须报经大行政区人民政府审核并转请政务院批准后，方得执行。（2）属于一般土匪、特务、恶霸、反革命分子在企业中的股份和财产，经县（市）人民法庭或人民法院判决没收时，须经省人民政府（或其特令指定之专署）批准执行，省（直辖市）人民法院或人民法庭判决者，可直接执行。（3）过去经由县（市）人民法庭、各级人民法院判决或各级人民政府决定没收的上述两类财产，业经执行而无异议者，不再变更。据当时的材料看，这方面资产虽然在整个国有资产中所占比重不大，但是在需清理的公股公产中却占很大比重，尤其是第二类财产，相当分散、复杂。在镇压反革命运动中，政务院专门制定了没收反革命分子财产的详细规定。

公股公产的具体清理办法和程序为：由中财委按照企业性质及规模大小指定主管机关，或委托地方财经委员会指定主管机关负责进行。被指定的主管机关会同其他主管机关（如业务主管部门、投资主管部门）与私股代表协商清理股权、产权及改组董事会、监察人等机构的原则，拟订清理方案，报经中财委或地方财委批准或备案。关于清理原则，对于已经实行公私合营的企业，主要是在查清公私股权、资产的基础上，改组健全董事会和监事会；对于含有公股公产的私营企业，则在查清公股公产后，按下述三种办法处理：（1）改组为公私合营的有限公司或股份有限公司；（2）撤回公股，纯由私人经营；（3）暂时维持现状，由交通银行掌握公股股权，或委托地方政府代为管理。

1951 年 2 月 9 日，《企业中公股公产清理办法》颁布 3 个月后，据交通银

行总管理处统计，全国2000余家公私合营企业中，各地区查清情况报告中央者1252家，其中已清理完毕、成立董事会和监事会、正式公私合营或由一方撤股改组为公营或私营者，仅98家，其余正在清理或尚未进行清理。为了保证清理工作的进行，中财委延长了清理期限，并制定了补充办法，如关于《公私合营企业股权侵占问题处理办法》、《关于清理公股公产指定主管机关的确定的指示》、《关于公私合营企业的领导及公股股权收益划分的补充指示》、《关于公股公产清理及领导关系划分的补充指示》等。

这次公股公产清理工作，本着公平合理、互不侵占的原则，力图严格清晰地划分公私产权。例如，原来政府曾决定新中国成立前官僚资本企业之间以及其与国民党军政机关相互间的债权债务，均不清偿；但清理工作开始后，由于中国银行、交通银行尚有私股在内，与纯国营企业性质不同，因此决定对两行与已接管没收的国民党军政机关及官僚资本企业的债权债务仍进行清理，并制定了具体的办法。

（二）清产核资

新中国成立初期，党和政府对如何管理国营企业缺乏经验，将苏联实行的计划管理和经济核算制作为学习的榜样。要实行计划管理和经济核算制，首先必须弄清每个企业的资产存量、流动资金需要额等基本情况。1951年4月，随着政治稳定，通货膨胀消除，企业的经济运行有了一个相对稳定的外部环境。政务院财政经济委员会决定对国营企业进行清产核资。1951年5月至7月，中财委连续颁布了《关于国营企业清理资产核定资金的决定》、《国营企业资产清理与估价暂行办法》和《国营企业资金核定暂行办法》等有关指示，要求所有中央及大行政区经营的企业，均应将实有一切固定资产与流动资产重新清理、登记、估价并核定其企业资金。

为了清产核资，中央设立了全国清理资产核定资金委员会，并相应成立了地方及部门的下属机构。全国清产核资委员会将清产核资和编制计划作为1951年9月至12月国营企业及领导部门的中心任务。

这次清理资产，是对全国国营企业1951年6月底的实有资产（包括账面资产和账外资产）全部进行清理，并以人民币为计算单位重新估价。清理的具体办法是将实有资产划分为固定资产和流动资产两部分，流动资产除包括原料、主要材料、购入半成品、辅助材料、燃料、在制品、成品、零星修理用的备品、包装器材、低值和易耗品、预付款、应收账款、库存现金等项外，还包括资产效用时限在一年以下或虽在一年以上、但价值在100元人民币以下的物品，易碎物品（如玻璃器皿等），则不论价值多少，均列入流动资产。

对固定资产的估价，是以1951年6月底的“重置完全价值”为标准。所谓

重置完全价值，是指在1951年6月底的条件下获得该项资产崭新状态的重置成本，包括发票正价、税捐、佣金及运杂费等。在此基础上，扣除折旧或破损，即为该项固定资产的净值。流动资产的估价，也以1951年年底的重置成本为标准，即包括现价、税捐、佣金及采购运费等。关于土地的估价，国营企业的矿山、森林、池塘、油田、盐田、农田、牧场、铁路、公路等地产，除特殊经营的企业另作规定者外，如原系人民政府接管后投资购入或已经办理财务手续作为投资者，按实际投资额或原账面额为土地价值，其余暂不估价（其地面工程则列入营造物产内）；对于房屋基地及其附属土地，原系人民政府接管后投资购入或其原已估价列入账者，即以原账面额为土地价值，其余未估价者，一律进行估价，估价标准则以当地政府机关所估定的地价为标准。对于公债、有价证券等，有实价者，按实价估列；无实价者，按实际情形酌量估价。

为了避免估价中的偏差，中财委规定：关于固定资产和流动资产1951年6月底的价格标准，由各主管部门根据实际情况，采取多种测算办法，组织技术、财务专家和了解情况的人员，共同妥善评定，由中央主管部门统一制定该部门主要机器设备的价格标准及使用年限，对其他固定资产及流动资产的估价，也应审定全国各地企业的价格标准，以避免高低不平。对于中央各部订立的标准，原则上统一使用，但各地可根据该标准，予以充实。

各企业在上报重估后的资产的同时，对于截至1951年6月底的各项负债，也应分列整理，一并上报。各企业资产经重估后，如重估价与原账面额发生耗价或溢价差额时，应分别列入资产账户与折旧准备及清产估价差额科目予以调整。经最后核准后，结转政府资金。

关于资金核定工作，中财委规定：国营企业应计算与核定的资金，包括固定资金与流动资金两种。由于固定资金在重估资产中已查清上报，因此核资的重点是企业的流动资金。中财委要求核算企业的下列流动资金定额：（1）原料、材料、燃料和辅助材料定额；（2）备品定额；（3）低值和易耗品定额；（4）在制品定额；（5）产品定额；（6）预付费用定额；（7）库存现金。此外，还要求按企业的生产和财务计划及1951年6月底的资产负债实际情况，逐级严格计算并审核其最低必需的国家投资。对于季节性的生产或经营，以及其他特殊原因所需用作非正常周转的流动资金，则由国家银行短期信贷解决。核定资金以后，各企业将实行独立会计制度，并将企业金库制度改为企业直接到银行实行结算。中财委还要求：企业在核定资金后，将多余的流动资金上缴，各部门可制定分期上缴计划。

国营企业的清产核资工作，自1951年4月着手准备到1952年年底基本结束，历时20个月，中央各部的清核工作多数在4个月内完成。至1951年12月全国

开展“三反”运动之前，中央重工业部、燃料部、纺织部、轻工业部、铁道部、交通部等的直属企业及西北、西南两区国营企业的70%～80%已基本完成了资产的清估。“三反”运动开始以后，清产核资工作基本停顿，至1952年6月、7月间才恢复。“三反”运动以后，已完成核资工作的各部和大区又做了复查工作。军委后勤企业、东北行政区也部署了清产核资工作。资金的核定则于1953年年度经济计划制定时才最后确定。清估前，国营企业的账面价值为45.33亿元，折旧值为3.72亿元，余值为41.61亿元；清估以后，重置价值为191.61亿元，基本折旧额为61.75亿元，余值为129.86亿元。两相比较，余值增加了88.25亿元①。

这次清产核资，基本查清了国营企业的资产和经营状况（清估后的固定资产余值与清估前的账面余值相比，增长了112.08%），初步解决了企业经营管理中资产管理的混乱和财务管理中的违纪等一些问题，对于新中国成立初期国营企业的经营管理起到了一定的促进作用。但是，清产核资工作同时也暴露出国营企业在资产核定方面难以解决的问题，即如何化解国家作为资产所有者与企业作为资产使用者之间在清产核资中的不同利益动机。清产核资中出现的统一标准与实事求是的矛盾，固定资产折旧、大修理基金以及流动资产估价难以合理确定，流动资金定额如何科学确定等问题，往往是这一矛盾的具体表现。不过在新中国成立初期，这一矛盾并不突出。总的来说，这次清产核资还是比较准确合理的。

二　国营企业的民主改革

为了建设社会主义性质的国营企业，人民政府在新接管的企业中开展了民主改革，并相应建立了新的管理制度。

（一）清除企业中的封建残余制度和反革命分子

1950年，国营企业开展民主改革的主要内容是：在纺织企业废除“搜身制”、“工头制”；在煤炭企业废除“把头制”；各个企业进行人事调整，裁汰冗员。1950年10月镇压反革命运动开始后，各企业通过“镇反”运动，清查处理了企业内部的反动帮会组织、历史反革命分子和现行反革命分子。为了在“镇反”运动中搞好民主改革，中共中央于1951年11月5日发出《关于清理厂矿交通等企业中的反革命分子和在这些企业中开展民主改革的指示》，要求在1952年年底以前，对国营企业内的残余反革命势力加以系统清理，对于所遗留的旧制度实行适当和必要的民主改革，并提出了具体的办法和指示。1952年“三反”、

① 转引自董志凯《中国国营企业的首次清产核资》，《中国经济史研究》1993年第4期。

“五反”运动开展以后，国营企业又配合运动，在企业职工中开展了以清查经济方面违法行为（主要为贪污、占用、盗窃公物）的检举和自查运动。

（二）建立民主管理制度

企业民主改革的另一个内容是建立起一套新型的民主管理制度。新中国成立前后提出的企业改革口号是“经营企业化,管理民主化”。怎样实行管理民主化？当时的主要做法是建立工厂管理委员会和职工代表会议，东北的国营企业还实行了签订集体合同。

1950 年 2 月 7 日,《人民日报》发表了题为《学会管理企业》的社论。社论提出:“在一切国营公营的工厂企业中，必须坚决改变旧的官僚主义的管理制度，实行管理民主化，建立工厂管理委员会，吸收工人参加管理，以启发工人的主人翁的觉悟，发扬工人的自觉的劳动热情，这是改造旧企业、管好人民企业的基本环节。”随后，中财委发出指示，要求各地立刻着手建立工厂管理委员会和职工代表会议，并重新印发了 1949 年 8 月华北人民政府颁布的《关于在国营、公营企业中建立工厂管理委员会与职工代表会议的实施条例》。

根据条例，企业管理委员会（以下简称管委会）是企业上级管理机关领导下的企业行政组织，由厂长（或经理）、副厂长（或副经理）、总工程师、工会主席及其他生产负责人和相当于以上人数的工人、职员代表组成。厂长、副厂长、总工程师、工会主席为当然委员，其他生产负责人参加管委会者，由厂长报告上级机关决定。企业管理委员会的任务,是根据上级领导机关的计划及指示，讨论决定有关本企业生产及管理的重大问题，并定期检查与总结工作。管委会以厂长（或经理）为主席，其决议以厂长（或经理）的命令形式颁布实施。如果管委会多数委员意见与厂长（或经理）不一致时，应执行厂长（或经理）的决定，但须同时报告上级裁决。

职工代表则由职工代表会议选举，每半年或一年选举一次，可连选连任，不称职者，也可随时撤换。管委会的人数，视企业大小而定，一般 5 ~ 17 人。职工代表会议听取和讨论管委会的报告，检查管委会对企业的经营管理及领导作风，对管委会提出批评和建议。但是，职工代表会议关于企业行政的一切决议，须经管委会批准，由厂长（或经理）以命令形式颁布后方为有效。职工代表会议同时又是企业工会组织的代表会议（或大会），企业工会对职工代表会议决议有全部执行的义务，没有上级工会的决定，工会不得改变职工代表会议的决议。

集体合同是工会代表全体职工与代表国家的企业行政部门之间，为共同完成与超额完成生产任务，贯彻公私兼顾、分明职责而签订的合同。最早由旅大总工会公布集体合同准则草案，经旅大行署批准后，在远东玻璃厂、油漆厂等相

继签订。合同期限一般为一年。在生产定额、工资制度正在变动的工厂，期限一般较短，如沈阳机器三厂的合同为 1 ~ 2 个月。对于某些恢复抢修工程，签订的是带有包工性质的包工合同，如抚顺露天矿深部的集体合同。集体合同的签订，有效地提高了经营管理水平与生产效益，被认为是贯彻民主管理的重要方式。此外，东北的工业企业为了密切各工种工序的衔接，使先进车间带动落后车间，生产部门带动管理部门，还建立了联系合同。集体合同和联系合同是在国营企业内部通过契约形式加强管理的做法，具有明显的效果。

（三）调整企业内部党政关系

国营企业产生以后，如何理顺企业内部的党政关系，成为 1951 年中央和各大行政区有关企业管理的一项重要议题。

1951 年 7 月，中共中央东北局拟定了一个《关于党对企业领导的决议》。这个决议实质上是实行“一长制”。该决议提出：（1）厂矿中的生产行政工作实行厂长负责制。厂长由国家的经济机关委派，并由国家取得必要的生产资料和资金，实施对企业行政工作的负责管理。厂长领导下的企业管委会，是实行职工参加管理的民主制度。（2）党是独立的政治组织，对企业中的思想政治领导负有完全的责任，对企业的行政、生产工作负有保证和监督的责任。企业党委应根据国家法令、上级机关计划和上级党委的指示，用思想政治工作方法来统一思想，保证企业党、政、工、团在思想上、行动上的一致。此外，决议还对党委领导制提出了批评，认为它容易造成党政不分，妨碍党在企业中的思想政治工作和保证监督作用的实现。这个决议草案报到中央后，受到中共中央有关领导人的高度重视，李富春、陈云、刘少奇等提出了如下意见：厂长负责制固然是国营企业较理想的管理体制，但是要根据我国目前的实际情况试行；同意厂长负责制在东北试行。

与此同时，华东、华北地区的城市工作会议则提出在国营企业中应实行党委领导制。其理由为：许多大厂矿都是旧人员当厂长，实际无法解决党、政、工、团的统一问题；而许多小企业虽然换了共产党员当厂长，但他们很多人不懂生产管理。因此，要在企业中统一思想、统一工作步调，目前的厂长均不能胜任，问题是缺乏技术上和政治上都行的“文武双全”的干部。而党的“一元化”领导，则有长期的经验。因此，在缺乏政治素质和业务水平兼备的干部情况下，应实行党委领导制。于是，华北、华东决定：凡党、政、工、团的上级指示及其在企业中的具体实施方案和措施，一律要经过企业党委讨论，作出决定，分工进行；企业中的一切重要事项，最后的决定权属于党委，厂长要对同级党委负责。党委实际上成为企业的最高决策和领导机构。

这时期，中南、西南的国营企业正处于全面民主改革阶段，政治任务多，颇感党委领导制的必要性和好处，因此也主张实行党委领导制。西北地区则反映，由于企业中党的干部质量低（多为陕北农村干部转来）、数量少，当时只能做发展党员、教育党员的工作，很少可能过问生产，因而暂时谈不上党的统一领导。

中央的看法与华北、华东的观点基本一致。1951 年 5 月 16 日，刘少奇就此问题写信（经过毛泽东审阅）给东北局书记高岗。信中说：我们暂时还没有或少有既懂得经济工作和技术又懂得党和群众工作的干部来管理工厂，因此，目前在工厂中实行“一长制”是难于管好工厂的，而以党委方式来实行集体领导，则既可补足厂长的缺点，又可统一各方面的领导，就像在军队中那样。因此，党委领导制是目前比较好的管理工厂的方式，“一长制”则要等以后条件成熟后再普遍实行。

1951 年 12 月，中共中央政策研究室召集各大区和中直机关、中央各工业部、全国总工会及产业工会的代表讨论《中共中央关于国营工厂管理的决定（草案）》，这个讨论会在企业的党政关系上基本统一了认识。会议认为：东北的厂长负责制是好的，将来工厂管理必须走向厂长负责制。但是由于关内各地具体情况不成熟，必须经过过渡时期，即厂长负责制必须在民主改革完成、生产改革有了一定基础才能实行，而在此期间，以党委领导制较为适宜。关于过渡到厂长负责制的条件，东北的经验是：（1）民主改革基本完成；（2）工厂已能实行计划管理和经济核算制；（3）专业管理机构建立，有了技术管理规程；（4）党群工作有了基础，干部有了管理经验。此外，华东还加了一条：企业外部的领导步调一致，克服了多头领导现象。

三　企业财务管理制度及基建财务制度的建立

企业财务管理制度和基建财务管理制度是国营企业管理制度的重要组成部分。它们对于加强企业管理、搞好经济核算、提高经济效益，具有重要的作用。

针对经济建设中存在的比较严重的供给制思想和工厂在经营中大量出现浪费、不讲效益的状况，1951 年 4 月，陈云提出要实行经济核算制。1951 年 4 月，政务院发布了《关于 1951 年国营工业生产建设的决定》，把实行经济核算制作为加强工业经济管理、提高经营水平的基本原则。该决定规定：国营企业必须从实施经济核算制入手，实行计划管理；确定每个企业必要的固定资产与流动资金；实行独立会计制，建立与人民银行的往来关系；建立购销合同制；实行企业奖励基金制。凡条件未具备的要创造条件，已经初步实行经济核算制的企业，应把经济核算制贯彻到车间。

为了把有限的资金用到国家最急需的建设中，从1952年起，国家决定对企业提取的折旧基金实行上缴集中的办法。1952年2月29日，中财委发布了《关于1952年度国营企业提缴折旧基金办法》，明确规定：企业提取的基本折旧基金按月解缴国家金库；提取的大修理基金，按月缴存企业在人民银行的专户，以保证企业的固定资产按期大修；固定资产残值的变价收入，扣除清理费后，全部解缴金库或转作零星基本建设基金。为简化手续，同年12月12日，财政部颁布了《关于国营企业财务收支计划编审办法》，确定将企业的利润、基本折旧基金、基本建设支出、流动资金增减等实行相互抵拨，抵拨不足的部分由国家预算拨款，多余部分向预算缴款。实行折旧基金集中上缴的办法后，企业所需的技术组织措施费、新产品试制费等，基本上由财政拨款。1952年，国家提取折旧基金4亿元[①]。

为及时满足企业对流动资金的需求，中财委印发的《1952年度工业企业财务计划表格及编制说明》规定：工矿部门流动资金定额中的定额银行信贷，暂按10%的比例编列计划。1952年12月12日颁发的《国营企业财务收支计划编审办法》规定：增加流动资金计划定额及定额负债减少的额度，以上一年度超计划利润、多余流动资金、定额负债增加额及利润依次抵拨，流动资金不足的部分要以建设资金计划定额或者以利润抵拨；在财政机关同意的情况下，主管企业部门可在主管范围内按照抵拨范围和次序相互抵拨。

1952年1月26日，财政部发布了《关于国营企业决算报告编送暂行办法》，对决算报告的内容、报送及审核程序、资产估价等作了基本规定，对固定资产和低值易耗品的标准作了划分，凡单位价值超过100元并且使用年限在一年以上的，原则上应作为固定资产。

为调动企业和职工的生产积极性，1952年1月15日，中财委颁布了《关于国营企业提用企业奖励基金暂行办法》，规定国营企业从计划利润和超计划利润中提取奖励基金；主管部门可集中一部分奖励基金，并对提取奖励基金的比例和适用范围、奖励基金的使用对象等作了规定，初步建立了国营企业的利润分配制度。据统计，1952年国营企业提取奖励基金总额为1.09亿元[②]。

这些规定对加强国营企业的财务管理起到了促进作用。国营企业通过经济核算，厉行节约，为国家上缴了可观的利润。在国家财政收入中，1950年，企业收入为8.69亿元，占财政收入的13.4%；1951年，企业收入为30.54亿元，占

① 《中华人民共和国财政史料》，第5辑，北京，中国财政经济出版社，1985，第21页。

② 《中华人民共和国财政史料》，第5辑，北京，中国财政经济出版社，1985，第4页。

财政收入的22.9%；1952年，企业收入为57.27亿元，占财政收入的31.2%[①]。

第三节　国营企业与政府的关系

国民经济恢复时期，国营企业是名副其实的国家所有、国家经营的企业。国家通过各级政府行使其对企业的所有权和经营权。

一　政府直接管理企业

新中国成立初期，我国基本上采纳了苏联的国营企业管理理论，对国营企业实行指令性计划管理，建立了国有国营、政企不分、以行政性计划管理为特征的政企关系。

在资产归属方面，国营企业的一切资产均归政府（中央政府或地方政府）所有，投资主体是单一的，也不存在企业的自有资产。国营企业资产的新增部分都来自政府投资；企业固定资产的利润与折旧资金均上缴政府，由政府统一使用。

在经营管理方面，由于政府是企业的所有者，负有无限责任。为了避免国有资产和收益的流失，同时也为了集中使用有限的财力，对政府来说，成本最小、最简便的方法就是实行直接管理，即以行政管理为特征的计划管理。这种直接管理主要表现在：政府掌握企业领导的任免权；政府决定企业的生产经营、工资分配，审核企业财务收支计划并检查监督其执行情况；政府决定企业的投资和发展，甚至折旧和大修理费也由政府管理，企业无投资权。

政府成立管理部门，将企业的生产经营活动置于政府的直接管理之下。图6-1是新中国成立初期国营工矿企业管理系统示意图。

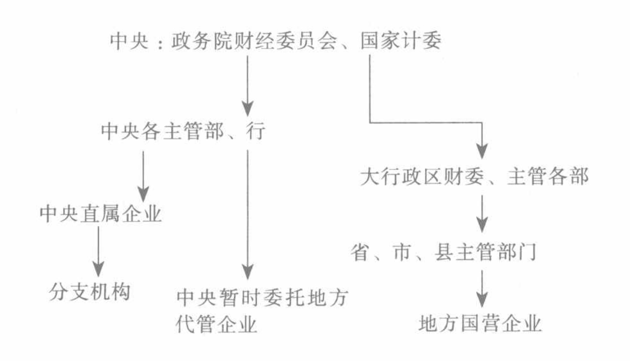


图6-1　新中国成立初期国营工矿企业管理系统

① 《中华人民共和国财政史料》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1983，第422页。

在收益方面，政府规定国营工业企业的利润，除按规定提取企业奖励基金外，全部上缴政府。国营工业企业的奖励基金分完成计划奖和超额计划奖两部分。国家核准的亏损企业，其减亏数额，也视同超额利润，不同行业提取奖励基金的标准不同，但奖励基金总额均不得超过企业全年基本工资的15%。金融、商业、外贸企业以及农林水利企业一律不提取企业奖励基金。1952年，中央贸易部决定国营信托公司的纯利润80%上缴中央贸易部，其余20%留给公司继续扩大业务使用，在这个时期的商贸企业中是比较特殊的情况。

二　“条”、“块”结合，以“条”为主，加强中央政府的管理权限

新中国成立前后，由于各地解放时间不同，除金融系统和铁路管理权逐渐集中到中央，其他国营企业实际归地方政府管理，其投资和收益也归地方政府。

1950年3月“统一财经”后，除铁路、金融系统继续由中央政府主管部门直接管理外，出于控制市场和保障供给的需要，对国营贸易企业也实行了中央集中管理。从1950年2月开始，中央在原各大区、省、直辖市、自治区贸易公司和没收的官僚资本商业的基础上，建立了粮食、花纱布、百货、盐业、煤业、土产、石油、工业器材、畜产、出口、油脂、进口、矿产等专业总公司，在贸易部直接领导下，分别经营国内商业和对外贸易。上述全国性专业总公司可以根据业务需要，在大区、省（市）、专区、市、县设立分支机构，由总公司统一管理、统一经营，在全国范围内统一核算。这些分公司不仅业务归总公司领导，资金由中央贸易部调整和控制，收益也归中央政府，地方政府只是在业务、人事、党的关系上有监督保证和领导职责。这实际上是把过去地方政府所属的一些区域性的重要商业外贸公司纳入了中央政府所属的专业总公司。对于原属地方政府的国营零售公司，其资金由中央贸易部统一拨给，是整个国家贸易资金的一个组成部分；其房产可以用租赁或购买的方式解决；公司的人事问题则由地方政府负责；零售公司的利润，80%上缴中央贸易部，20%由各地商业局支配，但必须作为发展零售商业用；在领导关系上，中央贸易部管理零售公司的经营方针、业务范围、零售价格及审核零售商店的设置计划，其余日常工作由市商业局领导。

对于国营工矿和其他企业，国家则实行了“条块结合，分级管理”的办法。在工业方面，将国营企业分为三类：（1）中央政府所属企业；（2）中央政府所属委托地方政府代管企业，这类企业的投资、收益和亏损都由中央负

责，其经营方针、主管人员的任免、产品及物资的调拨分配，也由中央统筹；（3）地方政府所属企业。前两类又称国营企业，后一类又称“地方国营企业”。一般来说，规模较大或重要的企业都由中央主管部门管理，小型企业则划归地方政府管理。

1951年5月，政务院根据“统一财经”一年来的经验和问题，制定了《关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》。在国营企业管理方面，要求地方政府对其管辖区内的中央直接管理的企业负有监督、指导和协助的责任，这些企业的一切政治工作，均归地方政府领导；对于地方代管的中央所属企业和若干地方所属的重要企业，地方政府均应定期向中央有关部门作业务和工作报告，并在业务方针和技术方面服从中央部门的领导，重要的生产计划和基本建设计划，应经中财委或中央主管部的批准。允许地方政府向当地的国营零售公司（中央所属专业公司的分公司）投资，但投资额不得超过该公司资金总额的50%，公司盈亏按投资额由双方分担。

在国民经济恢复时期，由于国营企业的数量还不多，并且主要集中在有关国计民生的重要部门，中央政府为了保证自己对国民经济的调控能力，遂将大中型企业和一些重要行业的经营管理权收归中央。据统计，1952年国营工业企业共有9517家，其中归中央所有的为2254家，占国营工业企业总数的23.68%，但是其产值却占全部国营工业企业总产值的71.61%。在商业外贸方面，据1951年5月的统计资料，国营商业外贸企业机构为9709处，职工为293305人，但是据同年2月份中央贸易部的报告，仅中央贸易部所属的各商业外贸专业总公司及其下属分支机构，就达5519处，职工则达195027人，与上述数字相比，所占比重分别为56.84%和66.49%[①]。

三　实行“分级管理”，注意调动地方积极性

“统一财经”以后，中央权力增加，国民经济形势迅速好转，财政收支趋于平衡。但是，在物价稳定、国民经济好转以后，地方权力过小，影响了地方政府积极性发挥的问题凸现出来。与此同时，在国营企业经营管理的某些方面，尽管划分了中央所有、中央所有地方代管和地方所有三种类型，但是存在着领导关系不清、职责不明、地方政府自主权较少等问题。

针对上述问题，政务院于1951年5月24日作出《关于划分中央与地方在

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第280～285页。

财政经济工作上管理职权的决定》，适当扩大了地方政府的权限，并要求中央财经各部以该决定为原则，制定符合本系统的具体办法。在企业管理方面，对于第一类企业，即分散在各地的中央直接管理的企业，要求地方政府加以监督、指导、协助，以保证国家统一的政策、方针、计划、重要制度的贯彻实行，这些企业的一切政治工作，均归地方政府领导，这些企业的领导均须定期向地方政府作业务和工作报告；对于第二类企业，即地方代管的中央所属企业和若干地方所属的重要企业，地方政府均应向中央有关部门作业务与工作报告，并在业务方针和技术上服从中央的领导，地方经营的重要企业的生产计划和基本建设计划，应经中财委或中央主管部的批准。至于第三类企业，即属于地方政府的企业，则扩大投资范围，确定了扶助办法。

在工业方面，鉴于地方政府呼吁权限太小和缺乏积极性（由于地方工业的范围没有确定，大企业中央已拿走，小企业也不敢办大了，怕中央再拿走），政务院明确了地方国营工业的发展方向和经营范围：主要是有丰富的地方资源可利用的轻工业、小型生产资料企业和地方公用事业。另外，政务院还规定，地方国营工业的发展应依靠地方自己积累资金进行，中央政府只是在可能的条件下，对地方工业实行下列帮助：（1）中央政府有余的生产设备，可依据地方的基本建设计划拨作地方建设工业之用，由地方按年向中央缴纳折旧费，或作为中央对地方的投资；（2）中央各主管工业部对地方工业作技术上的指导与帮助；（3）贸易部门与银行在可能范围内对地方工业加以扶植；（4）地方国营工业利润在一定时期内解除上解国库的任务，以供地方工业扩大再生产用；（5）建立地方工业的领导系统，加强对地方工业的领导与帮助。

在商业方面，中央允许地方政府向当地的国营零售公司投资，但投资额不得超过公司资金总额的50%，盈亏按投资额由双方分担。在管理方面，中央只掌握经营方针、业务范围、价格标准、表报制度四项，其他具体经营管理事项均由地方负责。1952年5月，中央贸易部又规定各大城市的国营信托公司可以允许地方政府投资，地方投资部分的利润全部归地方所有和使用，中央贸易部只决定信托公司的经营方针及业务范围，其他具体日常经营管理工作则由市商业局领导。

在国民经济恢复时期，国营企业主要集中于有关国计民生的重要部门，中央政府为了保证调控经济的能力，将大型企业和一些重要行业的经营管理权收归中央。划归地方政府经营管理的企业，数量虽多，但规模一般都很小，技术水平也普遍较低。据国家统计局资料，1951年地方国营工业企业每一生产工人全年平均产值为6159元，低于中央所属国营企业的6469元。到1952年年底，

地方国营工业企业共有7272家，占全部国营企业总数的76.41%，职工人数为887044人，占全部国营工业企业职工总数的32.69%，平均每个工业企业职工为122人，产值为52.6万元（1952年不变价格）[①]。

国民经济恢复时期，地方国营企业在利用当地资源发展地方经济、稳定市场、积累资金、支持国家预算、减轻失业以及培养干部等方面，都发挥了积极作用。

① 以上参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第280 ~ 285页。

第七章
农村土地改革的完成

“没收地主土地归农民所有，消灭封建剥削制度”，是新民主主义革命的三大经济纲领之一。把地主阶级的土地无偿地分配给无地、少地的农民，是中国新民主主义革命的历史任务和主要内容。中国共产党所领导的废除封建性地主土地所有制、实现“耕者有其田”的斗争，从1927年根据地建立之时就开始了。在1927~1937年的土地革命时期，由于严酷的环境、缺乏经验和受“左”倾错误干扰等因素，土改政策经历了长期探索与纠正偏差。1937年抗日战争全面爆发后，中国共产党为团结一切抗日力量，将土地革命时期实行的没收地主阶级土地的政策改为减租减息政策。减租减息政策的执行，对建立和巩固抗日民族统一战线和改善农民生活起了重大作用。1945年抗战胜利后，随着国内阶级矛盾上升为主要矛盾，中国共产党为了完成民主革命任务，满足广大农民对土地的迫切要求，于1946年5月4日作出《五四指示》，将减租减息政策转变为没收地主土地分配给农民的政策。1947年9月，中国共产党颁布了《中国土地法大纲》，公开宣布将抗日战争时期的减租减息政策改变为消灭封建土地制度的平分土地政策，在解放区实行土地改革。到1949年新中国成立前夕，中国共产党已经在约有11900万农业人口（总人口约13400万）的地区完成了土地改革[①]。解放区的土地改革，极大地调动了广大贫苦农民参军参战的热情和农业生产积极性，对巩固解放区政权、赢得解放战争胜利，起到了不可替代的巨大作用，也为新中国成立以后新区土地改革政策的制定与实施提供了丰富的经验。

在老解放区完成土地改革的基础上，1950年6月，中共中央七届三中全会专门讨论了新解放区的土地改革问题。毛泽东在书面报告中，把土地改革的完

① 参见杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第265页。

成列为实现财政经济状况根本好转的第一个条件。经过3年的努力，中国的主要农区认真地、有步骤有秩序地完成了土地改革。

第一节　土地改革以前新区农村的土地制度

中华人民共和国成立时，尚有约2.9亿农业人口的新解放区还没有进行土地改革，它们主要分布在华东、中南、西北、西南的广大农村。在这些地方，仍然保留着封建性的地主土地所有制。

一　封建地主土地所有制占主导地位

根据新中国成立初期国家统计局对全国土地改革前各阶级占有耕地情况的调查统计，占农户总数3.79%的地主占有总耕地的38.26%；占农户总数3.02%的富农（其中主要是半地主式富农）占总耕地的13.66%；而占全国总农户57.44%以上的贫雇农仅占有耕地总数的14.28%。也就是说，地主人均占有土地为贫雇农的二三十倍（详见表2-1）。

在旧中国，由于经济发展的不平衡及战争等原因，各地区之间土地占有状况存在着明显的差异。例如，在地处西南的四川省一些地区，土地大部分集中在地主的手里，即地主占有土地的80.2%，富农占有土地的4%，中农占有土地的9.2%，贫雇农仅占有土地的4.1%[①]。相反，在华东区，土地占有则相对比较分散，即地主占有土地的26.17%，其他阶级占有土地分别为：富农7.21%，中农33.65%，贫雇农18.5%[②]。华北和西北地区，土地占有则更分散些。

在一个大区内，也存在着差异。仅以中南区为例，在土地占有集中地区，地主占有土地的40%～50%，最多者占到60%～70%以上，其他阶级占有土地分别为：富农10%～15%，中农25%左右，贫雇农及其他劳动者10%～15%。在土地占有集中程度一般的地区，地主占有土地（加上公田）的30%，其他阶级占有土地分别为：富农15%，中农25%～30%，贫雇农及其他劳动者20%～25%。在土地占有分散地区，地主占有土地（加上公田）15%～20%，其他阶级占有土地分别为：富农4%，中农35%～40%，贫雇农及其他劳动者

① 张际春：《在西南军政委员会第三次全体会议上的报告》，1951年11月17日，见《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1986，第780页。

② 华东军政委员会土改委员会编《华东区土地改革成果统计》，1952年12月。

25%～30%[①]。

土地改革前，各地的土地占有关系尽管存在着集中与分散的差异，但是有一点是共同的，即地主土地所有制处于主导地位，耕地占有极不公平。即使在土地占有比较分散的地区，地主所占有的土地也是贫雇农占有的土地的10余倍，大地主则是几十倍。以资本主义经济发展水平相对较高的苏南地区为例，土改前，占农村人口3.44%的地主就占有34.32%的土地，而占有农村人口50.14%的贫雇农却只占有16.6%的土地，地主占有土地数要比贫雇农多30倍[②]。

二　农民深受剥削和压迫

在旧中国，地主阶级凭借其在农村社会经济中的统治与垄断地位，对广大无地和少地的农民进行残酷的剥削。

首先是地租剥削。在地租的三种形态——实物地租、劳役地租和货币地租中，以实物地租占主要和支配的地位。土地租佃形式复杂多样。据华东、中南、西北、西南地区的调查，土地出租的形式多达20多种。依土地和其他生产资料同农业劳动者结合方式的不同，可以分为以下三种形式：租种制、伙种制和帮工佃种制。其中租种制占主导地位，即地主只出租土地，其他生产资料由佃户自备，地主所得是纯粹的地租。租种制下又分为定租制和分租制。据1934年对22省879县的调查，定租制约占71.8%，分租制占28.1%[③]。土改前，中国农村地租率(即租额占产量比重)一般都在50%以上，有些地方甚至达到70%～80%。地主除了用正额地租剥削农民外，还通过押租、附加租以及要农民给地主做各种无偿劳动等手段，对农民进行额外的剥削。在地主阶级高额地租的榨取下，农民只能维持简单再生产，遇有天灾人祸，就连简单再生产也无法维持。

其次是重利盘剥。农民为了应付天灾人祸，或被高租重税所迫，在青黄不接时，不得不向地主借粮度荒，因此而又承受高利贷的盘剥。旧中国农村的高利贷，种类繁杂，利率极高，普遍在30%以上，有的甚至高达100%。一般说来，粮食借贷的利率比现金借贷的利率要高。农民在向地主借高利贷时，大都要用自己的土地或财产作抵押，一旦到期农民无法偿还，地主就将其土地财产攫为己有。据对河北省定县的调查，1931~1933年，因债务而被债主没收全部家

---

① 中南土改委调研处:《农村阶级土地关系与特殊土地问题》，1950年9月，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第6～7页。

② 中共苏南区党委编《苏南土地改革文献》，下编，1952，第751页。

③ 国民政府中央实验所:《农情报告》，第三卷，第四期，第90页。

产的即达3196户，其中1933年破产2889户，占全县总户数的4%。农村高利贷还往往附加超经济强制。如在广西一些地区，就有所谓“劳役利息”，即借洋钱1元，每月替债主做工1天，以作为利息；如借满30元，就要全年替债主服役。同时，有些债主还利用农民没有文化而在契约账目上进行欺骗讹诈。每到收获季节，地主就差人向农民逼债。无数农民被逼得家破人亡，妻离子散。

旧中国的田赋和对农民征收的各种捐税，是代表地主阶级利益的旧政府架在农民脖子上的两把刀。

一方面，反动、落后的封建土地制度和地主阶级对农民残酷的经济剥削，严重束缚了社会生产力的发展，致使旧中国农村经济长期凋敝。它突出表现为资金极端缺乏，耕畜和农具严重不足，加上长期战争破坏，农业生产呈现萎缩趋势。另一方面，农民生活极度贫困。据对山西省263个村2000多户农家抗日战争前的收支调查，明显入不敷出的农户占30%~40%，基本入不敷出的农户占60%~70%[①]。正常年景尚且如此，如遇灾年，农民生活更是苦不堪言，只能以野菜、草根甚至泥土充饥，以致卖儿卖女，逃荒要饭，甚至大批死亡。

综上所述，旧中国的土地制度成为近代以来民族被侵略、被压迫、穷困及落后的根源，也是国家工业化、民主化的基本障碍。为了解放农村生产力，为工业化开辟道路，使国家走向繁荣和富强，封建性的地主土地所有制必须改革。

第二节　新区土地改革政策的制定与实施

一　《中华人民共和国土地改革法》的酝酿和颁布

新中国成立以前，老解放区的土地改革是遵照《五四指示》和《中国土地法大纲》以及战争环境下制定的各项具体政策进行的。土地改革的直接目的是尽量满足农民对土地的要求，动员农村的人力、物力参加和支援人民解放战争，争取战争的胜利。新中国成立以后的土地改革，则是在人民解放战争已经取得决定性胜利、统一的人民政权已经建立、全国转入和平时期经济建设的条件下进行的。土地改革除了满足农民的土地要求，还必须服从和服务于尽快恢复与发展国民经济、实现国家财政经济状况根本好转这一中心任务。面对这种新的情况，中华人民共和国成立后不久，中共中央和中央人民政府就开始着手新区土改政策——《中华人民共和国土地改革法》（以下简称《土地改革法》）的制

① 转引自赵效民主编《中国土地改革史（1921—1949）》，北京，人民出版社，1990，第56页。

定工作。根据以往的经验教训，如何对待富农是正确解决土地问题的重要一环。它不仅关系要不要保存富农经济，而且还关系能否稳定中农和小土地出租者。因此，在酝酿《土地改革法》的过程中，把对富农的政策当成重点课题，由毛泽东、刘少奇、周恩来等亲自领导和主持制定工作。

早在1949年11月的一次中共中央政治局会议上，毛泽东就提出了在土地改革中"暂时不动富农"的主张。为了使《土地改革法》制定得更加切合实际，毛泽东和中共中央曾多次写信给各大区中央局进行磋商和征询意见。1950年3月12日，毛泽东在给各大区中央局负责同志的信中建议："在今冬开始的南方几省及西北某些地区的土地改革运动中，不但不动资本主义富农，而且不动半封建富农，待到几年之后再去解决半封建富农问题。"并解释道："土改规模空前伟大，容易发生过左偏向，如果我们只动地主不动富农，则更能孤立地主，保护中农，并防止乱打乱杀，否则很难防止。"[①]

各大区中央局在接到毛泽东和中共中央关于征询对富农政策意见的指示信后，立即组织了讨论。有的中央局和省委还就富农的人口比例和土地占有等情况进行了调查研究。各大区中央局（东北局除外）反馈的意见并不一致：一种意见是同意不动富农的土地，包括其出租土地在内。持这种意见的有华北局、华东局、西北局和西南局的贵州省委。其理由之一是，富农出租土地的数量不大。如在关中、陇东和宁夏固原地区，富农的出租土地一般只占土地总数的1%左右。经过计算，没收分配富农的出租土地，所得甚微。根据贵州省4个村的调查，如只没收分配地主土地而不动富农的出租土地，每人平均可以分得2.177亩土地，如征收富农的出租土地，每人平均可以分得2.28亩土地，相差无几。另一种意见认为，富农的出租土地应该没收分配。持这种意见的主要是中南局。其理由是：在湘、鄂、赣3省的地主、富农土地及公共土地，不及土地总数的50%，地主、富农的出租土地加起来不及40%。在土改中，如果连富农的出租土地都不动，则贫雇农所得甚少。据中南4省10个村的调查，照这种办法，贫雇农所分得土地，比过去按人口平均分配土地的数量要少1/3 ~ 1/4。对此，毛泽东于1950年5月11日写信给中共中央中南局副书记邓子恢，提出："鉴于富农出租地数量不大，暂时不动这点土地，影响贫雇农所得土地数量也不会大。现在我的意思仍以为暂时不动较为适宜。"[②]并且将这个意思写进了《土地改革法（草案）》。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第64页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第70页。

1950年6月9日至19日，中共七届三中全会在北京召开，讨论《土地改革法（草案）》是这次中央全会的一项重要内容。会议经过热烈讨论，最后考虑了中南局关于富农的出租土地应该动的意见，并决定将原来《土地改革法（草案）》中关于"不动富农的土地财产"改成"保护富农所有自耕和雇人耕种的土地及其财产，不得侵犯。富农所有之出租的小量土地，亦于保留不动；但在某些特殊地区，经省以上人民政府批准，得征收其出租土地的一部或全部"[①]。

1950年6月28日，中央人民政府委员会讨论并通过了《中华人民共和国土地改革法》，于30日公布实行。

《土地改革法》共6章40条，它同1947年9月中国共产党全国土地会议通过的《中国土地法大纲》（以下简称《大纲》）相比较，在若干政策上有了较大的改变。

第一，由征收富农多余的土地和财产改变为保存富农经济。按照《大纲》的规定，不仅富农的多余土地要被征收，而且富农多余的牲畜、农具、房屋、粮食等其他的财产，也要拿来分给缺乏这些财产的农民。在这样的政策下，农村中的富农经济就难以保存。《土地改革法》则规定，不仅富农所有的自耕和雇人耕种的土地得到保护，而且对富农的其他财产也不得侵犯。对富农出租的小量土地，原则上也保留不动，如果要动，也要实行有条件的征收。《土地改革法》对于富农的土地和财产的上述规定，其目的之一就是要保存富农经济。《土地改革法》还规定："半地主式的富农出租大量土地，超过其自耕和雇人耕种的土地数量者，应征收其出租的土地。富农租入的土地应与其出租的土地相抵计算。"

第二，对地主只没收其"土地、耕畜、农具、多余粮食及其在农村中的多余的房屋"，其他财产不没收。《大纲》规定："废除一切地主的土地所有权"，并没收"地主的牲畜、家具、房屋、粮食及其他财产"。这实际上是没收地主在农村中的一切财产。《土地改革法》所规定的"地主的其他财产不予没收"，其中包括现金、衣物等在内。《土地改革法》作这样的改变，是吸取了过去的教训。因为没收和分配地主的这些财产，往往引起地主对于这些财产的隐藏分散和农民对于这些财产的追索，容易发生混乱，并造成社会财富的浪费和破坏。

第三，提高小土地出租者保留土地的标准。在土地改革前的中国农村，有一些因缺乏劳动力或从事其他职业（如工人、教职员、自由职业者等）而出租

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第78页。

少量土地的人，即小土地出租者。对他们的这一部分土地如何处置，《大纲》并没有规定专门的政策，因此在平分土地的过程中，常常出现把小土地出租者的少量出租土地也一块儿拿来没收分配的情况。《土地改革法》不仅对小土地出租者有单独的政策，而且将在此之前某些地区（如河南）提出的小土地出租者保留土地的标准又有所提高，即从原来为人均土地的150%提高到200%，规定“每人平均所有土地数量不超过当地每人平均数200%者，均保留不动”。

第四，中农的土地由彻底平分改为完全不动。《大纲》规定：“乡村中一切地主的土地及公地，由乡村农会接收，连同乡村中其他一切土地，按全乡全部人口，不分男女老幼，统一平均分配。”在平分一切土地的政策下，中农超过人口平均数的多余土地也被平分掉了。这就严重侵犯了中农的利益。《土地改革法》纠正了这一做法，将按人口彻底平分改为“保护中农（包括富裕中农在内）的土地及其他财产不得侵犯”。有了这一规定，中农的利益就能得到切实的保护。

第五，汲取以往土地改革的经验教训，对不同地域作了不同规定。明确本法不适用于大城市的郊区，不适用于少数民族地区，不适用于土地改革业已基本上完成的地区。少数民族地区的土地改革，需根据中共中央“坚持民族团结，慎重稳进”的方针，待到条件成熟时再进行。在《土地改革法》颁布之后，陆续规定了特殊土地问题的处理政策。

总的说来，《土地改革法》的制定，标志着中国共产党解决土地问题的政策在经过长期的摸索和实践之后臻于完善。《土地改革法》在废除封建制度的前提下，对于应有的照顾在政策上都作了必要和周到的规定。因而《土地改革法》颁布后，立即在各阶层引起了比较强烈的反响。农村干部和群众反映：“没收地主阶级的土地，天经地义，保存富农经济，完全应该。”中农反映：“富农都不动，我们更安心了。”毛泽东在谈到新富农政策的意义时，认为其起着“富农放哨，中农睡觉”[①]的作用。城市中的各界人士也对《土地改革法》表现出极大的关注。

二 划分农村阶级的新规定

为了顺利地实施《土地改革法》，中央人民政府政务院于1950年8月4日重新发布了经过修改的《怎样分析农村阶级》和《关于土地斗争中一些问题的

① 转引自杜润生：《回顾中国农业合作化运动初期的几点情况》，《当代农史研究》1995年第1期。

决定》两个文件。同 1948 年 5 月 25 日重新公布的这两个文件相比[①]，主要有以下新的规定。

第一，关于小土地出租者与地主的界限。以往由于没有划分小土地出租者的具体标准，往往把他们错当地主看待，将其土地没收。1950 年公布的两个文件，把只有小量土地出租的人明确地称为小土地出租者，规定："革命军人、烈士家属、工人、职员、自由职业者、小贩以及因从事其他职业或因缺乏劳动力而出租小量土地者，应依其职业决定其成分，或称为小土地出租者，不得以地主论。其土地应按土地改革法第五条处理"，即每人平均所有土地不超过当地每人平均 200%者，均保留不动。超过此标准者，得征收其超过部分的土地。

第二，关于半地主式的富农与富农的界限。一些占有土地较多的富农，其出租土地超过了自耕和雇人耕种的土地数量，在 1950 年公布的两个文件中，把这种富农称为半地主式的富农。按照《土地改革法》第六条的规定，对这种半地主式富农的土地，"应征收其出租的土地"。

第三，关于富农与富裕中农的界限。错把富裕中农划成富农，是过去土地改革中经常出现的问题。为了明确富裕中农与富农的界限，1950 年公布的两个文件规定的标准为："（1）凡经常雇请 1 个长工者，或有其他剥削，但其剥削分量相当于雇请 1 个长工以下者，均不得认为富农。（2）凡经常雇请 2 个长工，或有其他剥削，其剥削分量的总和相当于雇请 2 个长工以上者，一般可以算为富农。但家庭消费人口多，生活并不富裕者，仍不应算为富农。（3）凡经常剥削分量在相当于雇请 1 个长工以上，但不到雇请 2 个长工者，则应仔细计算其剥削收入是否超过其总收入的 25%，超过者为富农，不超过者为中农或富裕中农。"有了上述计算剥削分量的具体标准，不仅计算起来较为方便，而且能防止把富裕中农错划为富农。

第三节　清匪反霸和减租退押

土地改革以前，广大新解放区的农村社会秩序混乱，环境很不安定；基层政权尚未改造，农民群众也未组织起来。针对这种情况，毛泽东在 1949 年 3 月 5

① 这两个文件最早颁布于 1933 年，1948 年年初重新印发时删去了其中"地主不分田"、"富农分坏田"等规定，并且对这两个文件陆续作了一些补充和修正。主要有：明确划分阶级的唯一标准是人们对生产资料的关系不同；明确改变阶级成分的时间界限；将区别富农和富裕中农的剥削量由 15%改为 25% ~ 30%。参见董志凯：《解放战争时期的土地改革》，北京，北京大学出版社，1987。

日召开的中共七届二中全会上指出："南方和北方的情况是不同的，党的工作任务也必须有所区别"，"在乡村中，则是首先有步骤地展开清剿土匪和反对恶霸即地主阶级当权派的斗争，完成减租减息的准备工作，以便在人民解放军到达那个地区大约一年或者两年以后，就能实现减租减息的任务，造成分配土地的先决条件。"[①]根据这个精神，中央人民政府政务院在1950年2月28日颁发的《关于新解放区土地改革及征收公粮的指示》中提出："华东、华中、华南、西北、西南的新解放区，由于准备工作及群众觉悟与组织还未达到应有的程度，决定在1950年秋收以前，一律不实行分配土地的改革"；"某些地方土匪还未肃清者，应迅速肃清土匪，尚未减租者，应即进行减租"[②]。

在中共中央和中央人民政府的统一部署下，各个新解放区先后开展了清匪反霸和减租减息的斗争，为土地改革创造条件。

一　清匪反霸斗争

全国新解放区在土地改革前，武装土匪约有200万人以上，其中中南区和西南区最多。新中国成立初期，这些土匪武装十分猖獗，危害极大，或破坏交通道路，偷袭车辆和船只，抢劫运输物资；或袭击新生的人民政府机关，杀害干部、解放军指战员和农民积极分子；或扰乱社会治安，奸淫妇女，煽动群众，组织反革命的武装暴乱；等等。在匪患比较严重的地区，潜藏的土匪大多与当地的恶霸相勾结，成为恶霸横行乡里、欺压农民的工具。因此，肃清散匪必须与反对恶霸的斗争相结合。

为了正确指导清匪反霸斗争的开展，中共中央制定了有关方针、政策和策略。

清匪的基本方针是："军事打击、政治争取与发动群众相结合"[③]，并且在不同的地区，各有不同的侧重点。例如在匪情严重的地区，要以军事打击为主，政治争取为辅，军事政治双管齐下；在一般地区，则以政治争取为主，军事打击为辅；在那些群众被土匪裹胁较严重的地区，必须首先重视对群众的教育和发动，提高他们的阶级觉悟，使其与匪首划清界限，并起来投入清匪斗争。对于剿匪的具体政策，中共中央也有专门的指示，其中规定："对于一切手持武器聚众对抗，向我公共机关和干部进攻，抢劫物资之匪众，必须给以坚决的镇压和剿灭"，"进行反革命活动和组织有确实证据者，须处以极刑或长期徒刑"。为

① 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1429页。

② 《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1986，第620～622页。

③ 杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第306页。

了分化和瓦解敌人，中央在指示中还提出了实行区别对待的政策和策略[①]。

在反霸斗争方面，首先是要正确区分恶霸与非恶霸，即恶霸地主与一般地主的界限，以防止扩大打击面。据各地调查，恶霸地主一般只占地主分子的10%。其次是根据恶霸分子的罪恶大小、危害程度以及群众痛恨程度，分别采取不同的处置办法，即对于罪大恶极、不杀不足以平民愤的大恶霸，或罪行严重、民愤较大的恶霸分子，都必须在经过农民群众的检举和批判斗争之后，由人民法庭依法判处死刑或有期徒刑。对于一般恶霸分子，经过群众斗争，低头认罪，并赔偿受害群众的经济损失之后，由区乡集中管训，或交群众管制，监督劳动，给予生产自新之路。此外，对恶霸分子的土地财产的处理，各地也本着区别对待的原则，规定了具体政策。

清匪反霸斗争各项政策的制定和实施，推动了新解放区这场斗争的健康发展。这一斗争的胜利，为农村基层人民政权的建立和巩固扫清了道路。同时，通过反恶霸的斗争，摧毁了地主阶级当权派的反动统治，初步改造了农村的基层政权，建立起贫雇农和中农等基本群众的政治优势。

二　减租退押斗争

减租是减轻农民所受的地租剥削；退押是索回农民向地主租种土地时预先交纳的押金。实行减租退押，是在暂时不改变地主土地所有权的前提下，改善农民生活，提高农民的阶级觉悟和生产积极性，为土改做好准备的重要举措。

关于减租，1950年2月28日中央人民政府政务院规定："所有新解放区，在实行分配土地以前，应一律实行减租。""在实行分配土地以前，地主依法实行减租后向农民收租，仍然是合法的，农民仍应向地主交租。"[②]根据这一规定，各大区军政委员会分别制定和颁布了减租条例。如华东军政委员会颁布的《新解放区农村减租条例》提出："原租额占土地正产物50%以上者，其租额按原租减去30%，原租额占土地正产物不足50%者，其租额按原租额减去25%。""减租后，租额最高不得超过土地正产物35%。超过者应减低至35%。地租以外的额外剥削一概取消。"[③]其他大区颁布的减租条例，也作出了类似的规定。

---

① 《中共中央关于剿匪的指示》，1950年3月18日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第137页。

② 《政务院关于新解放区土地改革及征收公粮的指示》，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第147页。

③ 引自《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第153～154页。

在开展减租斗争的过程中，有些地区由于执行政策上的失误，曾发生农民不交租的偏向，甚至主张要将“农民一律不交租”的口号载入地方政府的有关法令中。中共中央发现这个情况后，于1950年8月10日发出《关于农民给地主交租的问题的指示》，指出：“决定一律不交租”“是不策略的，因为这与中央政府过去发布的法令不符”，“因地主多数自己不种地，农民不交租，他们就无粮食，故在政府法令上仍依照过去所规定的减租办法规定为宜”[①]。各地迅速贯彻了中央的上述指示，不向地主交租的偏向及时得到纠正。

关于退押，开始时，退押斗争只是在中南和西南两个大区的部分地区内开展。由于没有统一和具体的退押政策，因而在1950年上半年的退押斗争中，有的地区曾出现对地主追逼过激，甚至随便进城捕人，或者将工商业者在城市工厂中的原料也当做押金拿走等偏向。为了纠正这一偏向，中共中央在1950年7月15日给各地的指示中，对退押问题作了如下规定：“在原则上地主应将押金退还给农民。但只将农民最后所交给地主之押金退还，不应翻老账，亦不应计算利息。”“一次不能完全退还者，分期退还。实在不能完全退还者，可少退或只退一部分。”[②]

根据中共中央的上述指示，西南区和中南区除分别制定出具体贯彻办法外，还采取了一些其他措施，及时纠正了退押中影响城市工商业的错误。如中南军政委员会率先提出在城市中成立“城乡联络委员会”或“城乡联络处”机构，专门用来处理涉及有关退押的各种问题。自采取这个措施后，很快纠正了随意进城捕人、侵犯工商业者的合法财产和人身自由的现象。城市工商业者安定下来，认为“这办法很好”。有的地区的城乡联络处还积极动员城市的工商业者下乡退押金，而郊区农协也说服农民对下乡退押金的工商业者给以通情达理的接待。工商业者对此感到满意。

到1951年上半年，除新疆等少数民族地区外，新解放区的减租退押斗争已基本结束。通过这场斗争，使新区广大佃农获得了看得见的经济利益。据西南区统计，在减租退押中，有50%～70%的农户增加了收入。如按每人或每户平均计算，仅重庆市郊区的农民，减租后较减租前，每户平均增加收入约在2倍以上[③]。在中南区，减租退押果实折合为稻谷，全区达到9亿斤左右。随着农民

---

① 转引自杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第321页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第149页。

③ 中共中央西南局：《西南农村清反减退运动报告》，1951年3月6日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第184页。

收入的增加，农民的生活有了初步的改善，提高了发展生产的积极性。他们用减租退押增加的收入加大对农业生产的投入。据广西南宁地区统计，1951 年减租退押后，农民开垦荒地 6.4 万余亩，全区兴修水利和防洪工程 58 处，可灌溉耕地面积 14 万多亩[①]。

尤其重要的是，经过清匪反霸和减租退押斗争，广大农民提高了阶级觉悟，增强了团结，并且组织了起来。仅中南区和西南区，加入农民协会的会员就达 4700 多万人。在运动中，还先后废除了乡村保甲制度，建立起新的农村基层政权——乡人民政府，并发展了民兵武装。这场斗争提高了广大农民群众对彻底废除封建土地制度的信心和决心，为下一步实行土地制度的改革，在政治上、思想上和组织上准备了条件。

第四节　新区土地改革有领导有计划有秩序地开展

在清匪反霸、减租退押斗争胜利结束的基础上，新区的土地改革在各地陆续开展。它涉及华东、中南、西北和西南约 3.1 亿人口的地区，其规模之大、范围之广和情况之复杂，都是以往土地改革所不能比拟的。为此，刘少奇在土地改革开始前曾代表中共中央提出：新区的土地改革“不能容许混乱现象的发生，不能容许在偏向和混乱现象发生之后很久不加纠正，而必须完全依照中央人民政府和各级人民政府所颁布的法令及其所决定的方针、政策和步骤，有领导地、有计划地、有秩序地去进行”[②]。新区的土地改革运动，就是在中央上述基本方针的指导下进行的。

一　新区土地改革的组织与领导

新中国成立前的土地改革，是在频繁而紧张的战争环境下进行的，组织和领导难以周密、健全。新中国成立后的土改，党和政府总结和吸取了以往的经验教训，自始至终加强了对土地改革的组织与领导。

第一，成立各级土地改革委员会。土改委员会的组成人员，由各级党和政

① 中共南宁地委：《南宁专区退押初步总结》，1951 年 8 月 8 日，转引自杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第 336 页。

② 刘少奇：《关于土地改革问题的报告》，1950 年 6 月 14 日，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第 86 页。

府的主要领导人担任。中央土改委员会是经中共七届三中全会决定的，由刘少奇、彭德怀、刘伯承、邓子恢、叶剑英、彭真等组成，刘少奇负责。各大区也先后经中共中央批准分别成立了土改委员会（东北和华北除外），归大区军政委员会领导，一般由 25 ~ 27 人组成，设正、副主任。此后，各省、专区、县在土改前也相继建立了土改委员会。土改委员会的职责是：负责处理土地改革中的各种问题，其中包括：订立土改政策细则；提出与审查土改工作计划；主持训练土改干部；解答各界对《土地改革法》的疑问，并进行扩大宣传；检查《土地改革法》的执行情况，总结经验，纠正错误等。

第二，组织土改工作队。土改工作队的任务是具体协助农民协会开展土改的各项工作。土改工作队除了有各级党、政和农协干部参加外，还吸收各民主党派和科学、文化、艺术界人士及大专院校师生等参加。仅华东区组织的土改工作队就达 6 万余人。土改开始前，土改工作队成员都要接受较严格的培训，主要是组织他们学习党和政府有关土地改革的政策法令和先期进行土改试点的经验，使他们深刻认识土地改革的基本任务和要求，清楚了解中央有关土改的政策法令及当地的具体实施办法，以提高他们贯彻执行土改政策的自觉性和解决问题的能力。为了保证土地改革政策的正确实施，各大区军政委员会对参加土改工作的干部都有严格的纪律约束。如华东军政委员会 1950 年 7 月 22 日制定的《关于干部在进行土地改革时的八项纪律》规定："严格执行人民政府的土地改革法令，不得违犯"，"廉洁奉公，不得贪污果实，不得接受贿赂"，"一切重要问题和大家商量，不要个人决定，强迫推行"等[①]。

第三，领导干部深入土改第一线。新区土地改革是一场激烈的阶级斗争，也是一次声势浩大的群众运动。为了使这一运动顺利而健康的进行，各大区中央局和军政委员会先后作出决定，要求各级领导干部深入土改第一线，及时发现和解决运动中产生的各种问题。如中南区在土改中就提出了"大员上前线，就地去指挥"的指导方法。所谓"大员上前线"，就是县以上负责干部人人出马；所谓"就地去指挥"，就是要身临"战地"，真切了解、洞察"战情"，就地进行指导。各省党和政府的主要负责同志分别率领巡视团或检查团，下到基层，进行土改的具体指导工作，使许多在机关无法发现的问题及时得以解决。在他们的带动下，地、县、区一级的干部也都竞相效仿，纷纷下去。实践表明，对土改运动采取这样的指导方法，既可以避免和克服工作中的官僚主义习气，又能

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第 195 页。

保证运动的深入进行。

二　土地改革在各新解放区的开展

由于各个新区解放的时间有早有晚、社会经济发展不平衡，各地开展土地改革的时间以及分为几期、几批，都由各地根据自己的实际情况安排。新区土地改革开始前，中共中央和中央人民政府在征求各地意见的基础上，曾提出一个大体计划，要求从1950年冬季开始，先在约1亿农业人口的地区进行，其中：华东区3500万～4000万人；中南区4700万～5600万人；西北区800万人。剩下的约1.64亿农业人口的地区（主要是西南区），则计划大部分在1951年秋后进行，小部分在1952年秋后进行（主要是西北的新疆地区）。其余少数民族聚居的约2000万人口的地区，则推迟到以后进行。各大区土地改革的开展概况及特点分述如下。

（一）华东地区的土地改革

华东地区（按当时行政区划，包括山东、苏南、苏北、皖南、皖北、浙江、福建7个省区和上海、南京两市）约有1.15亿农业人口，其中约有4500万农业人口的老解放区已在新中国成立前完成或基本上完成了土地改革，尚有约7000万农业人口的新区没有实行土地改革。

1950年7月，华东军政委员会召开第二次会议，讨论了华东的土改工作。会议经过研究决定：华东新区的土地改革分两期完成，即1950年冬至1951年春为第一期，在约有4700万农业人口的地区实行土地改革。另有2000多万农业人口地区的土地改革，计划放在1951年秋后的第二期进行。另外，对业已完成土地分配的老区和恢复区，其任务为结束土改，发展生产，具体内容是：原已分配给农民的土地，应保持原状，确定地权；对过去土改中的遗留问题，应本着端正政策、加强团结的原则，通过个别调整加以解决。会议还通过了《华东土地改革实施办法的规定》，以作为在华东地区开展土地改革的具体政策依据。

为了推动新区土改的顺利发展，华东区在土改中创造了“带”、“推”、“跳”三者相结合的工作方法。所谓“带”，就是以一两个乡为基点，在一个区的范围，抽调一批有经验的农民干部和土改工作队队员，按照全面部署、重点配备的原则，起示范作用，带动全区展开土改。所谓“推”、“跳”，就是在一个区完成土改后，即可在一个县的范围进行土改，以已完成的区为基点，向四周外围区“推”进，然后再向外县推进，形成点面结合、全面展开的局面。这种由点到面逐步推开的方法，不仅可以防止“煮夹生饭”和“吃回头草”，而且能够及时发现和大胆使用在斗争中涌现出来的大批当地农民干部。

1951 年 4 月，华东新区已完成土改的乡达 35656 个，占全区 43394 个乡的 82.17%。到 1952 年 5 月，完成土改的乡达到了总乡数的 99.85%。

（二）中南地区的土地改革

中南地区（包括河南、湖北、湖南、江西、广东、广西 6 个省及广州、武汉两市）约有农业人口 1.53 亿人，其中河南省约有 1600 万农业人口在《土地改革法》颁布前已完成土地改革，尚有约 1.3 亿多农业人口的地区未完成土地改革。

1950 年 9 月，中南军政委员会召开第二次会议，讨论并通过了《中南军政委员会关于土地改革法实施办法的若干规定》。在中南军政委员会的统一规划和部署下，中南区的土地改革分三期进行。每期都经过典型试验、重点突破和全面展开三个阶段。1950 年秋至 1951 年春为第一期，完成了约 5000 万农业人口地区的土地改革；1951 年夏至 1952 年春为第二期，又完成了约 5000 万农业人口地区的土地改革；1952 年夏至 1952 年年底为第三期，除黎、瑶、苗、侗等少数民族地区外，完成了约有 2000 多万农业人口地区的土地改革。

在土地改革中，中南区党和政府十分注意发现和纠正不利于运动健康发展的各种倾向。如土改开始后，有的地区曾出现把这场激烈复杂的阶级斗争当做单纯的、技术性的分田工作，出现没有放手发动群众、封建势力尚未被彻底摧毁的倾向，当时称此为“和平土改”。经中共中央中南局及时提出有领导地放手发动群众的方针及相应的措施后，这种倾向很快得到纠正。随着斗争的深入，过去曾经受到批评的“急性土改”的倾向又在一些地方重新出现，其主要表现为：不从实际出发，侵犯中农利益，对地主不加区别，吊人打人和逼挖底财等。针对这种情况，中南局向各地提出：在斗争中要讲政策、讲策略，并指示各地立即召开县的土改工作会议和区乡农民代表会议，进一步学习有关的政策和策略，分清是非界限，明确什么是许可做的，什么是不许可做的。在“两会”之后，“急性土改”的倾向及时得到扼制。

（三）西北地区的土地改革

西北地区（包括陕西、甘肃、宁夏、青海和新疆 5 个省）约有人口 3000 多万，其中约有 450 万人口的陕西、甘肃、宁夏 3 省的老区和半老区早已完成土地改革，还有约 2500 多万人口的新区尚待实行土地改革。西北地区的土地改革是分两期进行的：1950 年秋至 1951 年春为第一期，完成了约 700 万人口地区的土地改革；1951 年秋至 1952 年春为第二期，完成了约 1500 万人口地区的土地改革。到 1952 年年底，西北地区的土地改革，除新疆和青海、甘肃藏族聚居的约 400 万人口的地区尚未实行土地改革外，全区已完成土改任务。

西北新区有 17 个少数民族，近 700 万人口，占全区总人口的 1/4。根据当

时中共中央的指示和部署，少数民族聚居地区暂缓或不进行土改。但是，已解放两年多的甘肃、宁夏等省回民聚居地区和回汉杂居地区的回族农民，因不堪忍受地主阶级的剥削，迫切要求实行土地改革。西北区的党和政府对广大回族农民的这种要求非常重视。考虑到这些地区经过解放后两年多的工作，社会秩序已基本恢复，民族团结不断增进，特别是经过抗美援朝运动及一部分地区的清匪反霸斗争，反革命和封建势力已受到严重打击，回族农民群众的觉悟提高较快，并已初步组织起来，也涌现出一批本民族的干部，从而为这些地区进行土改提供了有利条件。因此，中共中央西北局和西北军政委员会经过请示中央，并与各省省委和省政府多次磋商，慎重研究，最后由西北军政委员会第四次会议讨论通过，决定接受回族农民的土改要求。但同时指出，甘肃、青海两省藏族聚居区暂不进行土改。甘肃、宁夏等省回民聚居地区和回汉杂居地区的土地改革，是在西北地区第二期土改中进行的，当时除按照《土地改革法》的有关规定没收分配土地外，还采取了一些特殊的政策，如提出：凡不抗拒土改的地主，一律放宽对待，把打击面缩小到最小限度；对地主兼营的畜牧业部分（包括畜群及牧场、草原在内）一律不动等。为了保证这些地区土改的顺利进行，西北区的党和政府还要求在土改中尊重回族农民群众的宗教信仰和风俗习惯；做好回族上层人士的工作；并吸收回族干部参加土改工作队，对回族地主的斗争，应以回族群众为主去做。实践说明，上述做法是成功的。它不仅满足了回族农民群众的土地要求，而且也为后来其他少数民族聚居地区和与汉族合居地区的土地改革积累了经验。

（四）西南地区的土地改革

西南地区按照当时行政区划，包括川东、川南、川西、川北、云南、贵州、西康7个省区及重庆市（西藏未计算在内），总人口约8400万人。西南新区的土地改革主要分四期进行：1950年11月至1951年4月为第一期，完成了约1316万人口地区的土地改革；1951年5月至1951年10月为第二期，完成了约2476万人口地区的土地改革；1951年11月至1952年为第三期，完成了约3600万人口地区的土地改革；1952年秋至1953年春为第四期，完成了约900万人口地区的土地改革。至此，除了暂不实行土地改革的约600万人口的少数民族地区外，全区已胜利地完成了土地改革任务。

西南的四川地区，封建经济关系盘根错节，土地相当集中，大地主较多，其中不乏巧取豪夺、横行一方的恶霸地主。在土地改革中，地主往往采取种种手段对抗和破坏土地改革，欺骗和胁迫一部分贫苦农民隐藏其财产。根据调查，被地主欺骗收买而为其隐藏财物的农民，一般约占基本群众的30%～40%。因此，发

动农民群众开展反隐藏斗争，便成为四川地区土地改革的一项重要内容。在反隐藏的斗争中，四川各地坚持从团结出发，消除农民顾虑，如不侮辱歧视、经济上同样分果实、组织上仍可加入农会、若地主报复即对地主严加打击等，以促使农民群众交出为地主隐藏的财物，同时充分揭露地主阶级隐藏财产的违法行为。由于政策对头，方法得当，反隐藏斗争取得了明显的效果，仅川北三期土改中，追回地主隐藏财物的赔罚款就达976亿元（旧币，不包括粮食）。通过反隐藏斗争，既为土改的没收分配工作打下了物质基础，也使农民群众受到了阶级教育。

第五节　新区特殊土地问题的解决

鉴于新解放区地域辽阔，既有商品经济比较发达的平原、沿海、城郊等地区，也有商品经济发展比较落后的内地、山区和少数民族地区。在新区土改中，中国共产党和人民政府坚持从实际出发，对某些特殊地区采取了有别于一般农村的特殊政策。

一　关于城市郊区的土地问题

城市郊区的土地占有和租佃关系与一般农村有所不同：一是特殊土地较多，如有工厂企业土地、地产公司土地、学校土地、花园别墅土地、外侨土地、公墓会馆土地以及军事用地等。仅上海市郊区，像这样的特殊土地即多达40余种约6万余亩，相当于全部农业土地的12%。二是城市中的工商业资本家与郊区土地的联系十分密切，他们大都在郊区农村兼有出租土地，其比例是：北京市为29%以上；上海市为35.63%；武汉市和重庆市更高，分别为60%～70%和70%～80%[①]。三是在郊区农村的土地出租者中，不仅有城市的工商业资本家，而且还有众多从事其他职业的工人、职员、手工业者等。由于土地出租者大都不在本区、本乡居住，业主与佃户之间无直接联系，一般由代管人收租。有的地区称这种代管人为二地主。像这样的二地主，在天津市郊区较为普遍。有的乡村，几乎一半以上的出租土地都是经过二地主之手转租给农民的，租额在40%～60%之间。另外，城市郊区的租佃形式也较复杂。除多数为定租外，还有分租、预租、代租、礼租等。在上海市郊区，以定租、预租较为流行。四是土地和农产品的商品化程度较高，资本主义农业经营方式有所发展。五是人多地少的现象更为突出，地价高昂。

---

① 参见杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第433页。

根据上述特点与城市建设迅速发展的需要，中央人民政府政务院在1950年11月10日颁发的《城市郊区土地改革条例》（以下简称《条例》）中，决定对城市郊区土改采取以下政策[①]。

第一，将部分土地收归国有。其中规定："城市郊区所有没收和征收得来的农业土地，一律归国家所有，由市人民政府管理。"这就是说，在新区城市郊区土改中，不再将没收和征收得来的土地分配给农民私有，农民只有使用权。一方面，《条例》相应规定："凡使用城市郊区国有土地从事耕种者，除依法向国家缴纳农业税外，一律不再交地租"；"国家为市政建设及其他需要收回由农民耕种的国有土地时，应给耕种该项土地的农民以适当的安置"。另一方面，《条例》对城市郊区农民的自有土地，仍承认其所有权，规定："对私有农业土地者发给土地所有证，保障其土地所有权。"另外还规定："国家为市政建设及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给以适当代价，或以相等之国有土地调换之。对耕种该项土地的农民亦应给以适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资（如凿井、植树等）及其他损失，予以公平合理的补偿。"

第二，保护资本主义工商业和农业的合法经营。针对城市工商业资本家与郊区土地联系十分密切的具体情况，《条例》规定："工商业家在城市郊区的农业土地和荒地及原由农民居住的房屋，照土地改革法第四条规定予以征收。但其在郊区的其他财产和合法经营，如私人住宅、厂房、仓库以及在农村中有利于生产的投资等，应加保护，不得侵犯。"

二　关于少数民族地区的土地问题

中国是一个多民族国家。在旧中国，各少数民族地区的社会和经济发展程度差异很大，同汉族地区相比，情况较为复杂。因此，对于少数民族地区的土地问题，中国共产党尤为重视，更注意从实际出发，因地制宜，区别对待。在1950年6月颁布的《土地改革法》中，曾特别规定："本法不适用于少数民族地区。"

根据毛泽东关于"少数民族地区的社会改革是一件重大的事情，必须谨慎对待，我们无论如何不能急躁，急了会出毛病。条件不成熟，不能进行改革。一个条件成熟了，其他条件不成熟，也不要进行重大的改革"，"这种改革必须由少数民族自己来解决"[②]的指示精神，在国民经济恢复时期，中国共产党和人民政府在少数民族地区的工作，主要是在宣传党的民族政策、调解民族纠纷、实

① 《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1988，第687～688页。

② 《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第75页。

行民族区域自治、培养少数民族干部和帮助少数民族地区发展经济等方面。实行土地改革的少数民族聚居地区并不多，除西北的回族聚居地区和回汉杂居地区外，还有内蒙古和新疆两个地区。

内蒙古和新疆部分农区的土地改革，分别始于1951年夏和1952年秋。实行土地改革的区域和人口是：内蒙古为1500多个行政村，约260万人口的农业区；新疆为1512个乡，约400万人口的农业区。为了推动这两个地区土地改革的顺利开展，中国共产党采取了一些与汉族地区有所不同的政策。

首先，是在政策上宽松。以内蒙古西部蒙古族地区[①]对蒙古族地主的政策为例，在划分阶级政策上，规定凡收入相当于当地汉族一般地主者为小地主；相当于当地汉族一般大地主者为中等地主。在没收政策上，规定除大地主外，对其他地主的政策与汉族地主有区别，即：对中等地主只没收其土地，其他财产一般保留不动；对小地主的土地原则上不动，其他财产不分[②] 另外，内蒙古、新疆党委和人民政府还根据中央的指示，在农业区开始土地改革时，即明确宣布：在牧区不搞土地改革，“不斗、不分、不划阶级”，而是实行“牧工牧主两利”、“发展畜牧生产”的政策。

其次，是在方法上和缓。如规定：对地主、领主和奴隶主等一切剥削阶级，要求在群众发动起来后，在斗争方法上不搞面对面的斗争，只采取背对背的诉苦，有的甚至连背对背的诉苦也不搞，而以正面教育为主。对于家庭成分属于地主的开明士绅、民主人士以及参加过革命起义的人士（如参加过新疆伊犁、塔城、阿山三区革命的起义者），无论其过去罪恶的大小，只要他们遵守党和人民政府的政策，依法交出自己的土地、财产，则应说服群众不再斗争，保护过关，并在政治上、生活上给予必要的照顾。这些政策的制定和实施，有利于争取少数民族的上层，建立广泛的反封建的统一战线，也有利于增强民族间的团结，并对今后进一步建立平等、团结、互助的新型民族关系具有非常重要的意义。

在上述两个少数民族聚居地区实行土地改革的同时，中国共产党和人民政府还在部分多民族杂居地区分期分批地进行了土地改革。例如，从1951年9月开始，在云南省包括少数民族约350万人的多民族杂居区进行了土改。对这些地区的土改，党和政府始终注意和突出各民族的特点，尊重各民族的风俗习惯，谨慎对待各民族的宗教信仰，加强民族团结，并采取了一些比汉族地区宽松的

① 内蒙古东部蒙古族地区的土地改革，已于解放战争时期完成。

② 节选自《绥远省蒙古族土地改革实施办法》（1951年10月）和《绥远省关于蒙民划分阶级成份补充办法》（1951年11月），见《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1988，第796、765页。

政策。如对土司、头人，除叛变为匪者外，一般都养起来，给以生活出路；坚决不动富农、小土地出租者；少数民族地主的土地和财产，原则上归本民族群众分配，不轻易向外调剂。这些做法，不仅有利于顺利完成具有不同特点的少数民族地区的土地改革，而且对于巩固边防也起到了重要的作用。

三　关于侨乡的土地问题

中国的侨乡，即出国华侨较多、华侨眷属集中的地区，多在广东、福建两省。据1950年的统计，当时中国在海外的华侨约1100万人。由于经济和社会的原因，侨乡的土地占有和使用状况与一般农村有所不同：其一，人均土地占有数量较少，而且比较分散。就其土地的使用来说，许多人是自己耕种，出租者较少。在有出租土地的侨眷中，大多属于小土地出租者。其二，华侨购置土地的资金来源，除个别原来在国内就是地主者外，主要不是来自于封建剥削，而是靠他们在海外出卖劳动力或从事商业的积蓄。他们在国内购置的土地、房屋等产业，主要是为了照顾其家眷的生活。其三，多数侨眷的生活主要不是依靠出租土地来维持，而是依靠侨汇。据调查，在广东台山县70余万侨眷中，有80%的人是直接和间接地依靠侨汇来维持生活。

侨乡的土地占有关系和使用状况的上述特点，要求中国共产党实事求是地制定和实施有关侨乡的土改政策。

在划分阶级成分方面，党和政府始终注意到侨乡土地占有关系的某些特殊性和划分阶级成分的复杂性。为了防止错把华侨在国外的经济收入多少作为划分阶级成分的主要标准，1952年1月3日，中央人民政府华侨事务委员会颁发的《对土改中华侨土地财产处理的九点办法》（以下简称《九点办法》）明确规定了归侨和侨眷虽有出租土地但不能构成地主的三条界限：一是“绝不能把许多侨眷因主要劳动力在国外而出租小量土地者简单划为地主”；二是“不要把出国后因在国外从事其他职业，积蓄点钱汇回国内购置少量土地出租者划为地主”；三是“即令其国内眷属的主要生活来源是靠土地生活，只要他占有土地的数量在当地小土地出租者的最高标准以下，均不应划为地主”。《九点办法》还特别强调，严禁因侨汇收入较多就任意提高侨眷的阶级成分的错误做法。

在土地和财产的处理方面，尽量照顾到华侨和侨眷的利益，这也是土改中能否正确贯彻中国共产党广泛的民族统一战线的关键所在。政务院在1950年11月6日颁布的《关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法》（以下简称《办法》）中，规定在侨乡土改中没收、征收和分配土地时，应对华侨地主、华侨小土地出租者、无地少地的归侨和侨眷等三种人，分别予以照顾。《办法》将华侨地主

分成“本人出国前，家庭原系地主者”和“本人原系劳动人民，出国后上升为地主者”两种情况，并分别不同情况给予不同的照顾。对前一种华侨地主，《办法》规定，只没收其土地和耕畜、农具以及多余的粮食，对其在农村的多余房屋，不是像一般农村那样都一律没收，而是只没收“原由农民居住”的部分，“其他房屋不动”。所谓“其他房屋”，主要指华侨和侨眷自己居住的房屋。这部分房屋一般质量都比较好，也是华侨在国内财产的重要组成部分。对后一种华侨地主，《办法》则有更多的照顾，即只没收其土地和在农村中原由农民居住的房屋，对其耕畜、农具、多余粮食等其他财产，“一律保留不动”[①]。

由于党和政府在侨乡土地改革中实行了从实际出发和照顾华侨利益的政策，因而使身居海外的侨胞对侨乡在政治上和经济上发生的巨大变化感到欢欣鼓舞。新中国成立初期，侨汇收入逐年增加：1950年为1.18亿美元，1951年为1.68亿美元，1952年为1.7亿美元，相当于1949年的7倍[②]。这些侨汇收入，对新中国成立初期的经济恢复工作起了重要的作用。

除上述三个方面的特殊土地问题外，还有盐区、渔区和山林区等的土地问题。在土改中，中国共产党和人民政府也都根据它们各自的特点，在彻底废除封建剥削制度和满足广大盐民、渔民和山民土地要求的前提下，规定了若干有利于生产发展的政策。

第六节　土地改革对农村经济社会发展的作用

新中国成立以后的土地改革，由于认真贯彻执行了《土地改革法》和有关法令，有领导、有计划、有步骤、有秩序地进行，服务于农村经济的恢复与发展，因而运动开展得比较健康。到1952年年底，除一部分少数民族地区及尚未解放的台湾省外，全国广大新解放区的土地改革已基本完成，中国农村发生了翻天覆地的变化。

一　废除了封建土地制度，实现了“耕者有其田”

在整个土地改革中（连同老解放区的土改在内），共没收、征收了约7亿亩（约

---

① 《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1988，第680页。

② 参见董志凯《建国初期的华侨回国投资》，《华侨华人历史研究》1992年第3期。

合 4700 万公顷）的土地，并将这些土地分给了约 3 亿无地和少地的农民，获得经济利益的农民占农业人口的 60% ~ 70%。土地改革前，农民为耕种这 7 亿亩土地，每年要向地主交纳 3000 万吨以上粮食的地租，土地改革后不再交租了，农民已不再为地主劳动[①]。

经过土地改革，改变了不合理的土地占有关系。根据国家统计局的调查统计资料，土改后，地主的土地减少了 36.06%，贫雇农的土地则增加了 32.82%（见表 7–1）[②]。

表 7 – 1　全国土改结束时各阶级占有耕地情况

	农村各阶级户数的比重（%）	各阶级占有耕地的比重（%）
贫雇农	52.2	47.1
中　农	39.9	44.3
富　农	5.3	6.4
地　主	2.6	2.2
合　计	100.0	100.0

注：农村各阶级户数是根据当时对 21 个省、自治区的 9900 户调查资料推算。其他则是根据 1954 年 23 个省、自治区 15000 多户农家收支调查资料计算。

资料来源：国家统计局编《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

就土改前后每人平均占有土地数量而言，贫雇农增加较多，中农也有所增加。据华东区调查，贫雇农在土改前每人平均只有 0.6 亩土地，土改后，每人平均有 2.4 亩土地。中农在土改前每人平均是 2.01 亩土地，土改后，每人平均是 3 亩土地。此外，富农每人平均占有土地，虽然土改后比土改前减少 0.8 亩，但仍达到 3.82 亩，比当地平均占有数高 43.6%；地主也分得一份土地，每人平均 2.12 亩，为当地平均占有数的 79.6%[③]。土地占有关系的变化表明，孙中山先生提出的“耕者有其田”的理想，终于由中国共产党领导的土地改革运动变成了现实。

二　激发了农民的劳动积极性，解放了农村生产力

土地改革后，由于农民是在自己的土地上耕耘，因而他们的生产积极性空

① 廖鲁言：《三年来土地改革运动的伟大胜利》，1952 年 9 月 26 日，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第 403 页。

② 国家统计局编《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

③ 华东军政委员会土改委员会编《华东区土地改革成果统计》，1952 年 12 月。

前高涨，农村到处呈现一片兴旺的景象。它突出表现在三个方面。

第一，兴修水利，增加农业投入。据西北区陕西、甘肃、青海3省49个县的不完全统计，在土地改革中，农民共兴修水渠10820条，兴造可浇地74855亩。陕西省关中地区许多县打井都超过计划，其中仅长安一个县就打井14000多眼[①]。第二，农村耕地面积迅速恢复和扩大。在旧中国农村，由于封建土地制度的束缚和战争的破坏，造成大片耕地荒芜。土改后，为了发展农业生产，广大农民将大片荒芜的土地重新种上了庄稼。以华东区总播种面积为例，土地改革基本完成的1952年比抗日战争前增加44.4%（见表7–2）。

表7－2　华东区土地总播种面积变化情况

年份	抗日战争前	1949	1950	1951	1952
播种面积（万亩）	34763.90	37048	39673.64	44353.26	50214.20
百分比（%）	100	106.6	141.1	127.6	144.4

资料来源：华东军政委员会土改委员会编《华东区土地改革成果统计》，1952年12月。

第三，主要农产品产量大幅度上升。1952年同1949年相比，粮食总产量由11218万吨增加到16392万吨，增长46.1%；棉花由44.4万吨提高到130.4万吨，增加193.6%。按1952年不变价格计算，全国农业总产值增长32.6%，每年平均增长10.9%[②]。土地单位面积产量也有明显的增加。仅据中南区1952年的统计，土改后，全区土地单位面积产量比新中国成立前平均增加20%左右[③]。

三　提高了农民的政治觉悟，巩固了人民民主专政

经过土地改革运动，亿万农民被从封建枷锁下解放了出来，真正成为土地的主人。他们拥护中国共产党，热爱新中国。3年中，在农村中涌现出大批积极分子。据华东区的统计，仅1951年就有30余万农民积极分子加入新民主主义青年团。有大批农民积极分子被选拔为乡、村基层的领导干部。如陕西省3798

---

① 中共中央西北局：《关于春耕工作给中央的综合报告》，1952年5月31日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第416页。

② 国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第132页。

③ 中南区土地改革委员会：《土地改革后农村生产运动与互助合作运动有关资料汇集》，1952年9月15日。

个乡，就有172874个积极分子被选拔为乡村干部。为了捍卫新生的革命政权和土改的胜利果实，广大翻身农民积极参加民兵，白天黑夜站岗放哨，仅华东区在1952年就发展民兵1953823人。面对抗美援朝战争，在“保家卫国”和“保卫土地”的口号下，大批农村青年踊跃报名参军，仅浙江一个省，主动报名要求参军的人数就有数百万人。川北行政区在短短26天中，报名参加志愿军的农村青年达10余万人。在参军的热潮中，到处都出现了母送子、妻送夫、兄弟争相入伍的感人事例。广大农民所表现出的这种极大的政治热情，对于巩固人民民主专政起到十分重要的作用。

四　改善了农民生活，活跃了农村经济

由于农业生产的恢复和发展，农民的生活有了较明显的改善[①]。

随着农民政治觉悟的提高和经济生活的改善，农民学习文化的要求日益迫切，即使是在偏僻的农村，有的也办起了冬学或民校。为了满足土改后农民文化生活的需要，各地还积极创办了农村俱乐部。正如毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中所说的那样：“农村里地主势力一倒，农民的文化运动便开始了。”[②]

毋庸讳言，在新中国成立后新区的土地改革中，也不是没有问题的。主要是在富农政策上，未能不折不扣地贯彻执行《土地改革法》，有的地方不仅征收了富农的小量出租土地，甚至连富农的耕畜、农具等其他生产资料也被征收，富农在土改中受到很大削弱，富农经济没有得到应有的保存。其次是有的地方发生过错划阶级成分、侵犯中农利益等错误倾向。但是，这些错误倾向一直为中国共产党所反对，一经发现，很快就被纠正。总的说来，新中国成立后的新区土改是成功的，其消极影响同它的积极影响相比是次要的，瑕不掩瑜。

① 详见本书第二十三章。

② 《毛泽东选集》，第一卷，北京，人民出版社，1991，第39页。

第八章
国营经济领导下多种经济成分并存体制的确立

新中国成立以后，随着没收官僚资本和土地改革等民主革命任务的完成，形成了以国营经济、合作社经济、公私合营经济、私人资本主义经济、个体经济等多种经济成分并存的所有制结构，此外还有数量不多的外资企业、中外合资企业等。多种经济成分并存发展的所有制结构，成为国民经济恢复时期经济运行的基础和政府制定经济政策的出发点。在这种所有制结构上建立起来的以国营经济为领导、以市场调节为基础、加强政府计划管理的经济运行机制，促进了国民经济的迅速恢复，得到了全国广大人民的支持和拥护。

第一节　国营经济领导地位的确立

新中国成立以后，人民政府通过没收国民党政府及其官吏积聚的大量官僚资本，建立了具有社会主义性质的国营经济。国营经济的产业结构及其所在产业的比重，使其一诞生即在国民经济中处于“控制经济命脉”的地位。

为了保证国家从新民主主义向社会主义方向迈进，在多种经济成分并存的经济体制中，需要进一步巩固和加强国营经济的领导地位。正如《共同纲领》所提出的：“国营经济为社会主义性质的经济。凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业，均应由国家统一经营。凡属国有的资源和企业，均为全体人民的公共财产，为人民共和国发展生产、繁荣经济的主要物质基础和整个社会经济的领导力量。”

同时，新中国成立初期为了稳定市场、恢复经济秩序，直接需要国营经济控制局面。因此，在《共同纲领》中明确国营经济居于领导地位，在实际经济

运行中创造条件优先发展国营经济。

国营经济领导地位的确立，首先，表现在国营经济控制了国民经济的命脉，即国营经济在金融业、重工业、现代交通运输等产业中占有绝对优势；其次，表现在国营经济在主要工农业产品的批发和对外贸易方面占有绝对优势，国营经济可以通过调控市场来领导其他经济成分。新中国成立初期，按照《共同纲领》中关于国有经济领导地位和优先发展的政策，在整个国民经济恢复时期，国营经济的比重和地位迅速上升，有力地控制了金融业、进出口业、电力工业、钢铁工业、铁路、航空、港口以及采矿和重型机械制造业；完全控制了商品市场，能够有力地调控重要商品的价格和供求关系。

国营经济的强大力量，不仅表现在它控制着有关国计民生的重要行业和产业部门，控制着市场，还表现在中央集权的计划管理在经济运行中发挥着越来越大的作用。因此，尽管国营经济在工农业和商业中的比重低于私营和个体经济，但由于私营企业规模较小和个体经济的分散性，其在国民经济中只能处于从属地位。在实际经济运行中，国营经济居于主导和优先发展的地位。

在工业方面，国营工业在重工业中所占的比重1952年约为80%，在轻工业中所占的比重约为40%。国营工业与其他经济成分的工业比重变化如表8-1、表8-2所示。

表8-1　1949~1952年全国公私营工业总产值变化指数

经济类型	公私比重变化情况（%）				总产值变化趋势（以1949年为100）			
	1949年	1950年	1951年	1952年	1949年	1950年	1951年	1952年
国　营	34.2	44.5	44.9	52.8	100	169.7	246.6	387.1
合作社营	0.5	0.8	1.0	3.2	100	224.1	415.8	172.7
公私合营	2.0	2.9	4.0	5.0	100	188.7	367.2	622.5
私　营	63.3	51.8	50.1	39.0	100	116.6	148.2	154.2
合　计	100	100	100	100	100	130.4	187.5	250.6

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第976页。

在交通运输方面，国营经济在主要的现代运输方式与设施——铁路、海运和港口方面处于绝对优势地位，在内河航运和公路运输方面也占有相当大的比重。据统计，在现代交通事业中，除铁路完全由国家经营外，在沿海和长江的航运中，

表 8－2　1949～1952年国营重工业部分产品产量在总产量中的比重

单位：%

年份	电力	原煤	钢	生铁（包括土铁）	钢材	硫酸	水泥	电动机	金属切削机床
1949	57.66	68.18	97.27	91.74	82.79	70.84	68.14	20.42	75.34
1950	64.07	66.53	97.23	92.00	85.83	72.16	65.61	62.83	69.47
1951	83.25	66.08	95.25	91.44	84.33	67.75	55.47	68.82	37.08
1952	88.29	84.58	94.52	96.45	83.09	68.42	63.94	72.75	46.64

注：原煤包括合作社的产量在内。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 977 ～ 979 页。

国营经济约占 60%[①]。

在商业方面，国营经济对私营工商业的领导主要表现在对市场的控制方面：一方面，国家银行（包括公私合营银行）控制了工商信贷；另一方面，国营贸易公司掌握了主要工业原料和农产品，并对市场短缺的产品实行加工订货、预购甚至统购；与此同时，国营贸易公司（包括零售商店）还通过颁布牌价和利用供销合作社（包括城市消费合作社），控制着城乡商品市场的供求关系，使得私营和个体工商业在资金市场和产品市场里处于被领导的地位。

从全社会商品经营额来看，国营商业所占比重迅速扩大。1950~1952 年，国营商业在全国纯商业机构批发与零售额中所占比重的变化情况如表 8–3 所示。

表 8－3　1950~1952年国营商业在全国纯商业机构批发与零售额中所占比重

分　类	1950 年	1951 年	1952 年
在批发额中所占比重（%）	23.2	33.38	60.5
在零售额中所占比重（%）	9.7	15.51	18.2

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 983 页。

国营商业不仅在批发和零售方面所占比重迅速增长，更重要的是国营商业所经营的商品大多是有关国计民生或短缺的重要工业原料、器材和消费品，如粮、棉、布、纱、油（包括食用油和煤油、汽油）、煤、钢材、水泥，以及主要出口

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 967 页。

和进口物资。

在对外贸易方面，受统制对外贸易政策、西方经济封锁和对外贸易重心转移的影响，国营贸易公司日益成为对外贸易的主体。在进出口额总值中，国营贸易公司所占比重由1950年的66.5%上升到93.02%，其中进口由77.5%上升至95.0%，出口由54.9%上升至90.3%（详见表19-2）。

在金融方面，新中国政府通过建立中国人民银行分支机构和没收金融业中的官僚资本，迅速建立起强大的国营银行和国家控制的公私合营银行，并通过控制存贷款利率、增资验资、实行联放、扩大公私合营等措施，确立了国营经济的主导地位。1950年统一财经以后，国家银行和国家控制的公私合营银行已经控制了存贷款总额的90%以上。到1952年私营金融业实行全行业公私合营以后，各私营行庄取消原有名号，并入合营银行，并成立公私合营银行总管理处。公私合营银行总管理处虽然还保持着董事会和监事会的组织形式，但是资本家实际上已交出经营、财务、人事“三权”，完全由国家统一经营和管理。

国营经济对农业个体经济的领导，主要是通过国营商业和领导供销合作社来控制商品市场、通过银行和领导信用合作社来控制农村金融等来实现。

国营经济的主导地位，是国家控制市场、实施宏观计划管理和指令性计划的基础，因此是经济迅速恢复增长的重要保障。同时，国营经济控制国民经济命脉，还为后来向社会主义计划经济的过渡奠定了基础。

第二节　合作经济的发展

国民经济恢复时期，在各种经济成分中，发展最快的是合作经济，其中以供销和消费合作社为主。新中国成立初期的供销和消费合作社，不是国民党政府统治下的合作经济的继续，而是在解放区合作社经济基础上发展起来的，并在新中国成立后采取“由上而下”的方式推广到全国各地。其他如手工业合作社、信贷合作社以及为数不多的农业生产合作社，也是在成员互利的基础上新建立起来的。

一　供销合作经济的整顿与发展

新中国成立以后，以供销合作社为主的合作经济有了较快的发展。1949年11月1日，中央人民政府成立了合作事业管理局，内设消费、农业、手工业、信用、水利、教育指导组，主管全国的合作事业。在地方，东北、华北两个大行政区成立了合作总社，华东、西北成立了合作事业管理局，还有15个省、8个行署、79个专区、815个县（市）成立了联社，分别占行政区建制的40%以上。

合作社主要集中在东北、华北、华东这些解放较早或经济发达地区，其中东北95.4%的县（市）建立了联社，华北94.6%的县（市）建立了联社，华东55%的县（市）建立了联社。全国合作社社员达2000万人，干部12万，资金折粗粮约8亿斤，1950年第一季度购销总额为35亿斤小米。合作社经济已经成为国民经济中的一个重要成分，尤其是商业流通领域中的一支重要力量。

合作社在迅速发展过程中也存在着不少问题，主要表现为：(1) 不少合作社实际上是由政府“办”的，资金完全或大部分是国家出，干部是国家派，按国家贸易公司指令办事，没有固定的社员，不做合作社的业务，实际上成为国家的零售和收购网点。(2) 有许多机关的生产机构挂上合作社的招牌，其目的只是赚钱补贴机关，没有社员。(3) 有些合作社像合股商店，以营利为目的，不是以为社员服务为目的，股金虽然是群众凑集的，但无固定的营业服务对象，经常到地区外从事商业经营。(4) 有少数合作社是少数人利用这块招牌为赚钱而成立的，不仅不经营合作业务，而且从事投机倒把、买空卖空等违法活动。这些都使合作社背离了前述党和政府的要求。

鉴于合作社在国民经济中的重要作用，党和政府决定加强对合作社的管理。1950年7月，中央合作事业管理局召开了中华全国合作社工作者第一届代表会议，会议通过了由薄一波起草、经刘少奇修改的《中华人民共和国合作社法（草案）》，成立了全国合作社联合总社。全国合作社联合总社决定对现有合作社进行整顿。

合作社经过整顿后，前一阶段为大力发展供销社而以行政村为中心建立的基层社，暴露出“四少一多”问题，即社员少、资金少、业务少、满足社员需要少、干部多，从而造成开支大甚至亏损的局面，不能合理经营。针对这个问题，1951年4月，全国合作社联合总社向中央提出：乡村以集镇为单位建社和城市灵活建立消费社的建议，得到中央同意。于是，1951年下半年合作社又普遍进行了组织整顿。农村以集镇为中心建社后，供销社与集镇这个初级市场结合起来，合作社在满足社员需要、完成国家任务、与私商竞争等方面，都发挥了很大作用。经过组织调整，农村供销社基层社的数量减少了，但社员人数和股金都有较大幅度的增加，改变了“四少一多”的现象。城市消费合作社的调整，主要是改变过去按单位建社的办法。按单位建社，经常因为社员住地分散，购物不方便，或者一个地区有好几家单位的合作社，造成干部和设备的浪费。调整的原则是建社不受单位限制，职工居住集中的大单位，可仍按单位建社，一般按地区建社为宜。城市消费合作社经过改组合并后，数量比过去减少，但社员、股金和业务都有所增加，并且方便了管理。

为了保证合作社组织的系统化和规范化，1951年10月，中央制定了《合

作社登记办法（草案）》，规定凡不合格的合作社（包括没有加入联社、无主管）均不予登记；合作社的成立、改组、解散都必须到政府主管部门按一定程序登记，加强了政府和各级联社对合作社的管理。

由于信用合作社经营困难较多（贷款很难按时收回来，存贷款利率不好确定），1951 年 9 月，全国合作社联合总社鉴于中国人民银行正普遍在县以下设立区营业所，向中央提出：将信用合作社划归中国人民银行领导为宜，中共中央同意了上述建议。于是，信用合作社的信贷业务由中国人民银行领导，存贷资金统一调拨，利率统一规定，经营风险由中国人民银行承担。信用合作社实际上成为中国人民银行在农村吸收存款、发放贷款的代理机构。

二　国家对农业互助合作的鼓励和引导

土地改革完成时，由于中国刚刚结束了百余年的战乱，农村的财富已经消耗殆尽，即使是从事传统农业的生产资料，诸如牲畜、手工工具、肥料、种子等，也非常缺乏，更无法用现代化的能源、机械、化肥、农药等装备农业。当时平均每个农户只有 0.6 头耕畜，多数贫农在经营中存在不少困难。因此，有着历史传统的“插犋”、“换工”等生产互助形式，在党和国家的提倡下，很快发展起来，而且对于农业生产的恢复发展起了很大的作用。在这种情况下，农业经济的发展道路应该怎样走，成为新中国成立初期需要探索的一个重要问题。

1950 年 2 月，农业部在颁布的《关于一九五〇年农业生产方针及粮棉增产计划指示》中，关于恢复发展农业生产的具体措施的第一条就是：“大量发动和组织劳动力，以恢复及提高耕作水平，组织劳动互助，在老（解放）区应成为农民习惯、并达劳力的一半以上；在新（解放）区，亦应在旧有的习惯下，通过典型加以推广。”[①]但是这里所说的互助合作，主要是指规模较小的换工性质的互助组。由于各个地区解放和完成土改的时间不同，推进互助合作的进度也不同，较早解放并完成土地改革的东北地区在发展农业互助合作经济方面比较积极，1950 年东北人民政府就制定了鼓励农业互助合作的政策。

1951 年 2 月 2 日，政务院颁发了《关于一九五一年农林生产的决定》（以下简称《决定》），提出了鼓励农民实行互助合作的方针：“必须继续贯彻毛主席所指示的‘组织起来，是由穷变富的必由之路’的方向。反对某些人认为‘组织起来，只不过是解决劳动力不足的一个办法而已；在劳动力已有剩余的情况下，人们

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 36 页。

已能单独生产致富，劳动互助组应该自行解体’的说法。恰恰相反，劳动互助不但可以克服劳动力不足的困难，而且可以进一步达到提高生产的目的。自愿结合、等价交换和民主管理，是组织起来的根本原则，必须遵守。”《决定》还提出：“劳动互助组，应受到人民政府的各种奖励和优待——享受国家贷款、技术指导、优良品种、农用药械和新式农具的优先权，以及国家贸易机关推销农业和副业产品、供给生产资料的优先权。”①

在互助合作经济发展比较快的东北地区，“一九五一年参加互助合作运动的户数已达全体农户的百分之七十到八十，使互助合作的市场组织在农村经济中占了优势”②。

毛泽东主持制定的第一个农业互助合作决议——《中央关于农业生产互助合作的决议（草案）》于1951年12月下达试行。该决议草案提出：（1）正确对待农民的两个积极性。（2）互助合作有三种形式：第一种是简单的劳动互助，这是最初级的，主要是临时性的、季节性的；第二种是常年互助组，是比第一种形式较高的形式，它们中有一部分开始实行农业和副业的互助相结合，有某些简单的生产计划，随后逐步地把劳动互助和提高技术相结合，有某些技术分工，有的并逐步地设置了一部分公有农具和牲畜，积累了小量的公有财产；第三种是以土地入股为特点的农业生产合作社。目前发展互助合作的方针是：有领导地大量发展第一种形式（即临时性的、季节性的简单的劳动互助）；在有初步互助基础的地区，必须有领导地、逐步地推广第二种形式（即比简单的劳动互助有更多内容的常年互助组）；在群众有比较丰富的互助经验，又有比较坚强的领导骨干的地区，应当有领导地同时又是有重点地发展第三种形式（即土地入股的农业生产合作社）。（3）要警惕两种倾向：一种倾向是采取消极的态度对待互助合作运动；另一种倾向是采取急躁的态度，不顾农民自愿和经济准备的各种条件，过早地、不适宜地企图在现在就否定或限制参加合作社的农民的私有财产，或者企图对于互助组和农业生产合作社的成员实行绝对平均主义，或者企图很快地举办更高级的社会主义化的集体农庄。（4）互助合作的领导方针和领导方法：强迫命令的领导方法是错误的，但放任自流也是错误的。正确的领导方法，首先是采取典型示范、逐步推广的方法，由小到大，由少到多，由低级到高级；其次是随时随地研究群众的经验，集中群众的意见；再次是在处理互助组和生产合作社内

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第39页。

② 黄道霞等：《建国以来农业合作化史料汇编》，北京，中共党史出版社，1992，第80页。

部所存在的任何问题上，必须绝对遵守自愿和互利的原则。同时指出：供销合作社应该与农业互助组和农业生产合作社建立推销、订购和贷款的合同关系，帮助它们克服生产方面（资金不足）和交换方面（市场隔离）的困难，使农业及副业生产的可能性和与国内外市场交换的可能性能够充分而又可靠地联系起来。

根据上述决议，1952 年 2 月 15 日中央人民政府通过的《中央人民政府政务院关于一九五二年农业生产的决定》对农业互助合作运动做了具体安排，要求："在全国范围内，应普遍大量发展简单的、季节性的劳动互助组；在互助运动有基础的地区，应推广常年定型的、农副结合的互助组；在群众互助经验丰富而又有较强骨干的地区，应有领导、有重点地发展土地入股的农业生产合作社。其他专业性质的互助组和生产合作社，亦应适当加以提倡。老解放区要在今、明两年把农村百分之八九十的劳动力组织起来，新区要争取三年左右完成这一任务。"①

1952 年 5 月 10 日，中共中央转发东北局《关于推行农业合作化的决议（草案）》。该决议草案提出了政府帮助农业互助合作经济发展的比较具体的方针政策，如：推广新式农具；建立新式农具推广站和技术指导站；改良马种；在农民中培养农业技术人才；轮训县、区、乡、村和合作社干部；国家在税收、贷款和供给农用生产资料方面给予优惠等。1952 年 7 月 23 日，中共中央又批转华东局《有关互助合作运动若干政策问题的规定》。

三　合作经济发展情况

国民经济恢复时期，以供销合作社为主体的合作经济获得迅速发展，成为国民经济中一支重要的经济力量，成为连接城乡经济的主要桥梁。

（一）供销、消费合作社发展情况

如前所述，由于供销、消费合作社不仅是政府控制市场的主要助手，也是政府领导广大个体经济和城市居民消费的重要组织，所以，在国民经济恢复时期，党和政府将发展合作经济的重心放在了整顿和发展供销合作社方面，建立了自上而下的庞大的组织体系，拥有了广大社员。表 8-4 是 1949~1952 年供销合作社和消费合作社的发展情况，表 8-5 显示了 1951 年和 1952 年供销合作社代购农副产品的情况。

（二）手工业合作社发展情况

手工业生产合作社比供销合作社发展速度要慢得多。1951 年 6 月召开的第

---

①《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 44 ~ 45 页。

一次全国手工业生产合作会议，针对当时手工业生产合作社的发展方针、政策、认识不统一，干部经验不够，许多社不规范的现象，确定手工业合作化的方针为：第一，先整顿再发展；第二，将工作重点放在中小城镇和农村中的手工业者；第三，当前任务是组织合作社的供销业务，通过供销促生产。

表 8－4　1949～1952年供销、消费合作社发展情况

年份	社数（个）		社员数（万人）		股金数（万元）		社员占人口比重（%）	
	供销社	消费社	供销社	消费社	供销社	消费社	农村	城市
1949	23406	2592	1037.3	298.5	1346.1	469.7	—	—
1950	39427	4530	2468.1	497.1	2870.1	636.3	5.0	11.5
1951	34172	3527	7900.6	836.6	9113.8	1276.6	15.6	21.2
1952	32788	2380	13820.7	974.9	22433.1	1934.6	27.8	18.3

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 428 ～ 431 页。

表 8－5　全国供销合作社农副产品代购占国家收购的比重

年 份	收购情况	粮食	皮 棉	麻袋用麻	烤 烟	茶 叶
1951	代国家收购数（万斤）	559854	70292	13695	6918	1176
	占合作社收购（%）	71.7	84.8	65.2	79.6	71.5
	占国家收购（%）	31.0	45.8	43.7	52.9	14.5
1952	代国家收购数（万斤）	1502100	158982	32075	18408	6168
	占合作社收购（%）	82.0	95.0	80.8	88.9	85.4
	占国家收购（%）	49.7	79.9	72.6	51.8	56.1

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 422 页。

据 1950 年年底的统计，全国共有手工业生产合作社 1300 个，社员 26 万人，股金 151 万元。按照 1950 年年底公布的《中华人民共和国合作社法（草案）》检查，这些合作社中的多数都不够规范。因此，从 1951 年下半年起，国家对手工业生产合作社进行了整顿。经过整顿，取消了挂名分红的社员，社员人数由整顿前 1950 年年底的 26 万人降至 1951 年年底的 13.9 万人。

到 1952 年年底，全国手工业生产合作社发展到 2600 个，社员达到 25.7 万人，股金为 443 万元，全年总产值 30976 万元。上述 2600 个合作社的地区分布为：

华北 771 个，华东 617 个，中南 566 个，东北 451 个，西南 105 个，西北 85 个，内蒙古 5 个。其中，城市社占总数的 56%，乡村社占 44%；20 人以上的社占总数的 80%；织布和针织行业的合作社最多，铁木农具行业第二，服装缝纫行业第三，建筑材料行业第四，木材行业第五，造纸行业第六。

为了加强管理，全国合作社联合总社内设有生产局，各级联社内设有生产处或科，专责管理手工业生产合作社。1952 年，全国手工业生产合作社共有干部 5000 多人，全年行政经费约 1000 万元。另外，中华全国合作总社还聘请了苏联专家来帮助①。

（三）信用合作社的发展情况

信用合作社主要是为了帮助农民解决资金短缺困难而发展起来的。在 1951 年 5 月全国农村金融会议以前，信用合作组织约有 776 个，其中信用合作社为 97 个，信用互助组为 69 个，供销合作社的信用部为 610 个。由于这次农村金融会议确定积极发展农村信用合作组织，并将其业务划归当地中国人民银行分支机构领导，作为国家发放、管理农业贷款的重要助手，所以，1951 年下半年以后，其发展速度加快。到 1952 年 11 月，据不完全统计，全国信用合作组织已经发展到 8124 个单位，其中信用合作社为 1764 个，信用互助组为 5239 个，供销社的信用部为 1121 个②。

（四）农业互助合作组织的发展情况（见表8－6）

表 8－6　1950～1952年农业互助合作组织发展情况

年份	互助组		初级社		高级社	
	数量（万个）	参加农户（万户）	数量（个）	参加农户（户）	数量（个）	参加农户（户）
1950	272.4	1131.3	18	187	1	32
1951	467.5	2100.0	129	1588	1	30
1952	802.6	4536.4	4000	57000	10	2000

资料来源：国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

在国民经济恢复时期，数量和社员人数最多的是供销合作社。到 1952 年年

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 419 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 417 页。

底，它由1949年的23406个发展到32788个，社员增长了12倍多，达到13820万余人。其次为消费合作社，虽然它由1949年的2592个降为2308个，但是社员增长了2倍多，达到974.9万人。第三是手工业生产合作社，1952年年底达到2600个，社员为25.7万人。第四是信用合作社，1952年年底发展到1766个。除手工业生产合作社规模稍小，1952年年底平均每社仅有社员98.8人外，其他合作社的规模都较大。1952年年底，供销社平均每社社员数由1949年的443人增至4215人，消费社平均每社社员数由1949年的1152人增至4224人。

第三节　国家资本主义经济和中外合营企业的发展

国家资本主义经济是国民经济恢复时期多种经济成分的重要组成部分，也是政府积极、慎重发展的一种经济成分。国家资本主义经济分为初级形式和高级形式两种。国家或国营企业对私营企业的加工订货、统购包销为国家资本主义的初级形式，公私合营则为国家资本主义的高级形式。所谓国家资本主义，毛泽东曾在1953年7月9日对全国财经工作会议的一个文件上所作的批语中说："中国现在的资本主义经济其绝大部分是在人民政府管理之下的，用各种形式和国营社会主义经济联系着的，并受工人监督的资本主义经济。这种资本主义经济已经不是普通的资本主义经济，而是一种特殊的资本主义经济，即新式的国家资本主义经济。"[①]国家资本主义的形式大致有两类：一类是国营经济从外部同私营资本主义经济的连接，也称国家资本主义的初级形式；另一类是从内部同资本主义经济的结合，也称国家资本主义的高级形式。在国民经济恢复时期，外部连接式的初级国家资本主义发展最快，而内部结合式的高级资本主义也得到初步发展。

一　初级"国家资本主义经济"的发展

党和政府认为统购包销、加工订货等国家资本主义的初级形式有助于将私营经济纳入国家计划的轨道，故曾加以推广和使用。

统购包销（即由国营贸易公司收购私营企业的某些产品）主要用于两个方面：一是为帮助私营企业解决滞销积压困难，这主要是在1950年调整工商业期间；

① 《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第282页。

二是对供不应求并对国计民生和市场产生重要影响的产品，由国家实行统一收购，如1951年对棉纱的统购、对私营进出口商的某些进口商品的收购，1952年对机制纸张、色布、轮胎等产品的统购等。统购包销，就是使这些私营企业的产品不直接进入市场。其结果：一是加强了政府对这类企业的控制；二是加强了政府对这类产品的调控能力。

加工订货是私营企业接受政府和国营企业的委托加工任务和订货。政府和国营企业一般是市场的最大需求方和购买者，新中国成立初期亦不例外。因此，政府或国营企业委托私营企业加工产品或向其订货就会大量存在。这是多种经济成分之间的正常往来，现代政府也经常利用增加或减少订货来调控经济或某些产业。在国民经济恢复时期，政府还将加工订货作为国家控制私营经济、将其纳入计划管理轨道的重要手段。加工订货在私营工业产值中的比重逐年上升。至1952年年底，在私营工业总产值中，政府加工订货的比重已达56.04%（见表8-7）。

表8－7　1949~1952年私营工业总产值中政府加工订货、统购包销的比重

单位：%

项　　目	1949年	1950年	1951年	1952年
私营工业总产值	100.0	100.0	100.0	100.0
政府加工订货、统购包销产值	11.88	28.83	42.71	56.04
自产自销产值	88.12	71.17	57.29	43.96

资料来源：中国社会科学院经济研究所：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，北京，人民出版社，1978，第183页。

随着加工订货的扩大和比重不断上升，政府也加强了这方面的管理。不少地区制定了加工订货的管理办法，政府及国营企业实际参与了对承担加工订货企业的供、产、销和利润的监督管理。

二　公私合营经济的发展

政府与私人共同投资合作经营的企业，早在清末洋务运动中就已产生，当时称之为"官商合办"。在清末和国民党统治时期，"官商合办"成为官僚资本控制民族资本和官僚侵吞国有资产及收益的重要方式。

新中国成立以后，在没收官僚资本和敌产的过程中，其中一批企业成为公私合营企业。此外，由于一部分大型私营企业遇到困难，也希望国家投资（或将贷款转为投资）共同经营。针对这种情况，周恩来提出："公私合营是以国家

为领导的国家资本主义经济，可以为社会主义创造条件。资本家也很希望合营，因为合营了，企业的原料供应等方面的问题就有保障了，并且还能得到贷款。但是，我们不得不有所选择，对那些与国计民生关系较重要而又对双方有利可图的企业，就可以先合营。总之，要分清轻重缓急，逐步发展。”[①]为此，中财委专门发出指示，提出国家投资私营企业与之合营，必须有三个前提条件：一是符合国家经济发展计划；二是私营企业主完全自愿；三是企业有发展前途，投资效益高[②]。因此，在国民经济恢复时期，国家对工商运输企业的公私合营采取慎重发展方针，主要工作是对现有公私合营企业进行清理整顿和加强管理。为了吸收社会游资和侨资，使其投入有益于国计民生的产业，从1950年起，政府还在各地倡导成立了一些公私合营性质的投资公司，其中国家的股份一般不超过25%。

1949~1952年，公私合营工业企业由193家增加到997家，增长4.2倍；产值由2.20亿元增加到13.67亿元，增长5.2倍。在上述企业中，公股所占比重，1949年为70.7%，1952年则为60.7%[③]。

由于公私合营企业基本上都是股份制企业，因此其经营管理机构为董事会和监事会领导下的厂长（或经理）制。国家对公私合营企业的管理，主要是将公私合营企业中公股的监督管理权委托给交通银行。交通银行针对旧中国官商合办企业公私股权不平等，企业或为官僚所垄断或为私股所操纵的情况，提出新中国政府对公私合营企业也不应一手管起来，必须通过由公私股代表组成的董事会和监事会来管理。

在管理方式上，国家对公私合营企业的管理领导不是用行政命令方式，而是通过董事会和监事会中的公股代表，用协商的方法，与私股代表共同决定经营计划及财务计划，来贯彻政府的政策和意图。公股代表一般由交通银行、工商管理部门和业务主管部门三方选派，代表人数由股份多少决定。银行委派的公股代表负责财务资金的合理使用，工商管理机构的公股代表负责监督指导其合法经营及纳税等，业务部门的公股代表则根据计划，帮助企业进行合理生产。为了使公股代表的意见一致，公股董事和监事中设有首席代表人，董事会和监事会开会前，公股代表先取得一致意见，如果公股在董事和监事中只占有一个

---

① 《周恩来统一战线文选》，北京，人民出版社，1984，第170 ~ 171页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第482 ~ 483页。

③ 中国社会科学院经济研究所：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，北京，人民出版社，1978，第209页。

席位，则公股代表由交通银行委派。交通银行总管理处还专门制定了选派公股董事和监事及其工作职责暂行条例，并对在职干部兼任公股董事和监事等职务的收入及费用支报等，作了具体规定。

关于国家与公私合营企业之间的物资调配问题，中财委规定：公私合营企业的物资，国家如需调用时，应征得该企业同意后按价购买；该企业如向国家申请调拨物资时，经国家同意后按价付款调拨。关于企业的收益，在扣除公积金、公益金后，按股派发股息红利，公股的股息红利由交通银行负责收取并解交财政部。至于公股是否增加投资或将股息红利等公股收入转为投资，则由政府主管部门决定，一般由各地财委报请中财委审批。

新中国成立以后，在没收官僚资本的过程中，原国民党政府控制的股份制银行中国银行、交通银行被接管后，分别改造成为经营掌管外汇和投资的国家专业银行。当时中国银行尚有1/3的商股，交通银行也有一些商股在内。这两个银行虽然保留着股份制和董事会与监事会的形式，并筹备召开新的股东大会，但是由于公股比重大，私股又很分散，因此其经营管理实际上掌握在国家手中，直接受政府主管部门和中国人民银行的领导。

1952年私营金融业实行全行业公私合营以后，各私营行庄取消原有名号，并入合营银行，并成立公私合营银行总管理处。公私合营银行总管理处虽然还保持着董事会和监事会的组织形式，但是资本家实际上已交出经营、财务、人事“三权”，完全由国家统一经营管理。资本家除按期领取固定股息外，国家对资方的127位代表人物都适当安排了工作，职工也由国家采取包下来的办法，通过整编，除留用、调用者外，其余视具体情况分别予以培训、转业或退休养老。

这种全行业的公私合营，后来被称为社会主义改造的一种形式。私营金融业全行业公私合营的顺利进行，证明这种形式是较好的对资本主义改造的办法。金融业全行业公私合营的意义还在于，它将资金市场纳入了国家计划管理，大大加强了国家控制经济特别是控制私营经济的能力。

三　中外合营企业和外资企业的变化

当时的中外合营企业，是指新中国成立以后由政府与苏联或东欧民主国家合资经营的企业。它们是在平股平权、互利的原则下建立的，不包括旧中国遗留下来的中国人与外国人合资经营的企业。

（一）中外合营企业的建立

新中国成立之初，在资金和技术短缺的情况下，为了尽快恢复发展国民经济，中国政府在向外国借款的同时，还主动向苏联提出在中国境内创办中苏合营企

业。1950年，中国与苏联在新疆创建了中苏石油股份公司、中苏有色及稀有金属股份公司和中苏民用航空公司。1951年，中国又与波兰合资创办了中波轮船股份公司，与苏联合资在大连市创办了中苏轮船修理建造股份公司。

上述几个合营公司都是当时比较大的企业，处于中国薄弱的产业。合营企业的资本一般为双方各占一半。中国与苏联合办的4个公司，一般都是中国提供场地、建筑物、建筑材料和少数设备等，折算成资本，苏联方面以提供主要设备、器材为主。例如，中苏石油股份公司的资本为4600万卢布，中苏两国各出资50%。中国是以开采石油的地段，前独山子石油公司建筑物、设备以及未来所需建筑材料折算；苏联是以提供公司装备、器材和运输工具折算。

中苏轮船修理建造股份公司资本为14000万卢布，中苏各占一半。中国方面的投资，主要是原大连船渠工厂的资产；苏联方面的投资，除拿原大连船渠工厂在移交给中国之前对苏联的负债和中国因接受辽东—玉乃埔水管应交付苏联的代价3000万卢布外，其余的4000万卢布则以资金或设备、物资的形式缴纳。

中波轮船股份公司的资本为8000万卢布，双方各占一半。上述资金除各缴纳60万卢布用于公司开办费和购置配件与物料等费用外，其余用来购买货船或以现有货船折价。双方并议定至少在头5年内，双方每年都将所得全部纯利添购船只，扩大资本。

上述5个公司的经营管理体制主要有以下几个特点：（1）中外双方平股平权，即双方各拥有50%的股份，在企业经营管理和收益方面具有同等的权利。（2）经营管理机构采取管理委员会领导下的经理制，管理委员会委员由股东大会选举产生，每届任期3年，委员会双方派出相同人数组成。管理委员会主任由委员会选举产生，公司总经理由管理委员会任命。管理委员会主任和总经理由双方轮流担任，3年一换。管理委员会不能达成协议的问题，交由公司双方股东审查，如双方股东不能达成协议时，由缔约双方政府审定。（3）公司经营活动以双方政府所签协定规定的范围为限。公司经营活动条件，包括缴纳国家或地方的捐税及关税，与中国国营企业所享受的条件相同。公司的产品，根据世界价格，双方有权各购买50%。一方如愿意出卖其所得产品时，应首先向另一方提出。苏联方面所购买的50%的产品，可免纳关税及捐税运回国；如果苏联方面购买中国方面应得的50%的产品时，这部分产品应照章缴纳关税。（4）双方股东应将他们所得红利的30%交予中华人民共和国，中波轮船公司除外。

（二）外国在华企业的变化

解放战争后期，随着城市的不断解放，如何对待外国在华企业的问题摆在中国政府面前。这方面的政策不能停留在“打倒帝国主义”等标语口号上，苏

联十月革命后的没收政策也不可取，必须制定出慎重、稳妥的具体政策和办法。在缺乏经验的情况下，中国共产党没有急于制定具体的政策和办法，而是用通告和法令的形式，一方面宣布不承认国民党政府对外签署的丧权辱国的条约，另一方面则规定保护外国侨民在华的一切合法财产，其企业可在遵守人民政府的政策法令下继续经营，并且要求各地不得擅自决定和发表涉外政策。

新中国成立以后，百废待举，如何对待外国在华企业是一个牵涉多方面的复杂问题，因此在整个国民经济恢复时期，中央政府没有专门制定和颁布外国在华企业的管理法规。朝鲜战争前，中央曾考虑要制定和公布一项对待外国在华企业及投资的方针和政策，但朝鲜战争打乱了这个设想。在1949~1952年间，政府工商管理部门对外资企业仿照国内私营企业登记办法进行了临时登记注册，其税负也仿照国内私营企业。但是，中央规定：不批准成立新外资企业；外资企业不得加入工商联，不得购买土地；国营企业也不得擅自收购外资企业资产；外资企业歇业与国内私营企业一样，须经过政府工商主管部门批准；外资企业的劳资纠纷须按照劳动部制定的劳资纠纷调解仲裁程序进行，政府颁布的劳动保护法令也须贯彻执行；外国在华银行的经营范围基本被限于外汇业务。

经过抗日战争、解放战争，到新中国成立时，外国在华企业已大为衰落。据估计，新中国成立初期有外资企业1000余家，职工12万余人，估计财产5亿多美元，其中英资占50%以上，美资占20%左右。外资企业以贸易为主。1949年中共中央决定实行对外贸易管制和外汇管理，但允许那些愿意和新中国进行贸易的外国商业机构设立办事处。朝鲜战争爆发后，西方国家对中国的封锁、禁运升级，外商企业大都停业或亏损。1950年12月16日美国宣布管制中国在美的公私财产，12月28日中国相应命令管制美国政府和美国企业在华财产。根据这一命令，12月30日，军管美商上海电力公司、电话公司，后管制上海美商115家，其他城市也陆续管制美商。1951年5月15日中央发出《关于处理美国在华财产的指示》，征用上海美商电力、电话、德士古、美孚等公司，对较次要的美商实行代管，其余实行管制。1951年4月7日，英国无理劫夺中国在香港的15000吨永灏油轮，为回击英国对中国财产的侵犯，4月30日，中国征用英商亚细亚火油公司，旋即征用英商的英联、马勒两个船厂。外资企业由于失去特权，经营不佳，负债严重，欠发工资，陷入重重困难。当时在华最大的英商开滦煤矿总经理逃亡，企业由中国代管。其他较大的英国企业如颐中烟草公司、中国肥皂公司等，自动将其资产转让给中国公司以抵偿负债。其他外企也纷纷转让，以1953年为最多。1949~1952年外国在华企业资产变化情况如表8-8所示。

表 8－8　1949～1952年外国在华企业资产变化情况

单位：%(以新中国成立初期为100)

类　　别	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
工业	99.6	99.4	97	26.1
公用事业	99.7	35.3	35.3	15.5
银行保险业	100	97.1	95.4	95.4
航运码头仓库业	100	93.2	91.7	91.7
进出口业	99.9	96.9	24.8	22.4
其他商业	99.9	85.5	74.6	66.1
新中国成立前歇业有遗留财产者	90.9	89.7	85.6	83.5
合　　计	99.5	74.7	66.8	32.5

资料来源：外交部编《处理外资企业和私人房地产统计提要》，1961。

第四节　个体和私营经济的恢复与发展

1949~1952 年，城乡私人资本主义经济（以下简称私营经济和个体经济）是国民经济的重要组成部分。虽然这几年私营、个体经济在国民生产总值和从业人员方面所占比重有所缩小，但在各种经济成分中仍然位居第一，并且绝对值仍然是增加的。国民经济恢复时期经济的恢复和增长主要来自这部分。

一　土地改革后农村个体经济的发展

土地改革以后，中国绝大部分农村先后进入了发展生产、恢复经济阶段。

（一）土地改革对农村所有制结构的影响

新中国成立前后的土地改革，是近代以来中国农村最深刻的政治、社会、经济变革。它对中国后来的制度变革和经济发展都产生了深远影响。土地改革废除了封建性的地主土地所有制，彻底消灭了地主阶级，从而清除了中国几千年来牢固的乡村封建统治。通过土地改革，摧毁了长期把持农村政权的豪绅势力、宗族势力，建立了以贫农、雇农和中农为主体的农民的政治优势，从根本上改变了农村的社会政治结构。农民不仅成了土地的主人，也成了农村基层政权的主人。政治民主、经济平等、剥削有罪的观念深入到农民心中。这些为后来的政治、经济制度演变做了观念上的准备。

从经济上看，土地改革通过强大的群众运动，迅速实现了高度平均的“耕

者有其田”，极大地缩小了贫富差距，在自然资源紧张的条件下，使中国大部分农民获得了生存权和发展权，从而在总体上大大提高了农民的生产积极性。表8–9反映了土改后户均占有耕地和牲畜的情况。

表 8 – 9　土改后户均占有耕地、牲畜情况

阶级分类	各阶级比重		耕地		大牲畜
	户数（%）	人口（%）	合计占有（%）	户均占有（市亩）	（头 / 百户）
贫雇农	54.5	52.2	47.1	12.5	46.73
中　农	39.3	39.9	44.3	19.0	90.93
富　农	3.1	5.3	6.4	25.1	114.86
地　主	2.4	2.6	2.2	12.2	23.19
其　他	0.7	—	—	—	—
合　计	100.00	100.00	100.00	15.3	64.01

注：户数是根据当时对 21 个省、自治区的 9900 户调查资料推算。其他则是根据 1954 年对 23 个省、自治区的 15000 多户农家收支调查资料计算。

资料来源：国家统计局编《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980 年 3 月。

土地改革采取了放手发动群众的方针。农民群众被发动起来之后，往往会发生超越党的政策所允许的行动。同时，地主、富农开办的非农产业受到一定程度的冲击；无偿没收地主的土地财产并无偿分配给贫苦农民的做法极大地冲击了私有制，使部分富裕农民致富心怯。尽管如此，这些负面作用与土地改革后农民高涨的生产积极性相比，是次要的。土地改革以后，中国的农业经济出现了迅速恢复和发展的局面。这主要是由于土地改革解放了农村生产力——免除了地租剥削，农民从几千年的封建统治下得到了解放。战争结束后，农民负担减轻，国家投资和组织农民兴修水利、增加农业投入等，也促进了农业生产的迅速恢复和发展。

（二）国家鼓励农业个体经济发展的方针政策

新中国成立以后，随着战争的结束，农村经济的恢复和发展逐渐成为第一位的任务，特别是土地改革完成的地区，引导和扶持农民发展生产成为政府制定农村经济政策的出发点。在这种背景下，1950 年 2 月，农业部《关于一九五〇年农业生产方针及粮棉增产计划指示》提出：“计划制定后，最重要的问题就是组织工作。为此，必须进行深入的宣传动员工作，贯彻奖励生产

的政策，提倡劳动发家。”①

1951年2月2日，政务院《关于一九五一年农林生产的决定》明确提出了十项经济政策。其主要内容有：（1）“土地改革已经完成的老解放区，切实保护人民已得的土地财产，不受侵犯。新解放区在土地改革完成后，立即确定地权，颁发土地证。在尚未进行土地改革而只实行减租的地区，切实保障谁种谁收和农民的佃耕权。”（2）“老解放区的地主和旧式富农，在土地改革以后，服从政府法令，勤于劳动，地主连续五年，富农连续三年以上者，经乡村人民代表大会通过，县人民政府批准，得改变其成分。”（3）“农民互相间临时雇佣短工，可予提倡。允许富农经济存在，雇佣劳动自由。”（4）“鼓励农民投资扩大再生产。提倡互助会，信用合作。提倡自由借贷，必须有借有还。恰当地使用国家投资和贷款。凡为发展农林水利事业的私人投资和帮助农民发展生产的私人借贷，人民政府应给以方便和保障。”②

根据中央的政策精神，各大行政区也先后颁布了比较具体的农村经济政策，其中最著名并被其他地区沿用的是华东军政委员会颁布的“十大政策”。“十大政策”在颁布前曾经得到中共中央的修改和批准③。1951年2月2日华东军政委员会颁布的发展农业生产的“十大政策”为：

“一、保护农民已分得的土地及财产，不得侵犯。

“二、保护农民的劳动所得及合法利益，不得侵犯。

“三、奖励劳动模范，普及农业科学知识，提倡农业科学研究，奖励发明创造。

“四、贯彻中央奖励生产的负担政策，凡同等的土地，因勤劳耕作、善于经营，其收获量超过常年应产量者，仍照常年应产量计算，不多计；因怠于耕作，其收获量不及常年应产量者，亦照常年应产量计算，不少计。

“五、根据自愿原则和等价交换的原则，因地制宜，发展农村中的劳动互助；并按自愿互利原则，发展合作供销事业。

“六、借贷自由，有借有还，利息由双方自行议定，并奖励城市资金下乡，保证其合法经营及利润。

“七、允许富农经营发展，劳动雇佣自由，工资待遇应根据两利原则和政府

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第37页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第39页。

③ 《中共中央对华东局“发展农业生产十大政策”布告的批示》，1951年1月24日，见《中央文件选集（1951）》，第4册。

法令双方协议。

“八、做好烈、军属代耕工作，鼓励烈、军属及荣军，积极参加生产。

“九、督促地主、懒汉积极参加生产，不准荒废土地，严惩地主匪特破坏生产的不法行为。

“十、在土地改革尚未实行地区，仍应继续贯彻减租、保障佃权及谁种谁收等既定的生产政策。”[①]

几乎与此同时，中南军政委员会也于1951年3月颁布了内容与华东基本相同的“春耕生产十大政策”。

在鼓励农业个体经济发展的同时，对待土改后带有“资本主义性质”的富农经济，国家也采取了保护其发展的政策。

1950年6月14日，刘少奇代表中共中央在《关于土地改革问题的报告》中说：保存富农经济的政策，“不是一种暂时的政策，而是一种长期的政策”。

1951年2月21日，华东军政委员会颁发《发展农业生产十大政策》，其中第七条就规定“允许富农经营发展，劳动雇佣自由，工资待遇应根据两利原则和政府法令双方协议”[②]。

1951年4月1日，中南局和中南军政委员会也联合发出指示，号召富农“敢于雇工经营，敢于贷出多余粮款，敢于出租耕牛，敢于收屯土产、经营工商业”[③]，并且解释了保存富农经济的重要性。

对富农经济政策的变化，首先反映在党对土地改革后农村中新产生的富农党员态度的变化，因为这部分人往往是富农经济中最具活力和发展潜力的农户。1950年1月23日，针对较早完成土地改革的东北地区出现新式富农的问题，刘少奇在与中共中央组织部副部长安子文的谈话中说：“党员成为富农其党籍怎么办？……我们的党规党法上允许党员单干而且也允许雇人，认为党员便不能有剥削，是一种教条主义的思想。”[④]与此同时，东北局在给中央的综合报告中也说：“党员在土地改革后因劳动生产而上升为新富农者，按中央组织部的规定：‘其党籍暂仍保留，但如果上升为新富农后，在思想上蜕化，在政治上变质，确已失

---

① 中国社会科学院经济研究所编《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1988，第707 ~ 708页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第456 ~ 457页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第457页。

④《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第155页。

去作为一个共产党员的起码条件时，自应依照党章开除其党籍，以保持党的纯洁性’。”[①]1951年中共中央作出《关于农业生产互助合作的决议（草案）》以后，对待富农党员的政策发生变化。1952年6月9日，《中共中央关于处理农村中富农成分的党员的党籍问题的规定》指出：“一九四九年七月中央组织部复东北局组织部的电中‘暂保留其党籍’的规定，今天已不适用，应即作废”，“党在农村的农业政策，基本上是‘组织起来’实行农业生产互助合作运动”。“目前党和人民政府的政策，是允许社会上富农经济的存在和发展的，但共产党员则不准许剥削他人（不论是封建剥削或资本主义剥削），不准许党员去作富农，也不准许党员去作资本家、地主或高利贷者……如果他不愿意放弃他的剥削行为，继续进行富农的或其他方式的剥削，则应无条件地开除其党籍。”[②]1952年9月2日，中共中央转发东北局《关于县区村整党与对党员雇工放债问题的指示（草案）》，具体规定了禁止党员雇工和放债。

老解放区在土地改革中基本上消灭了富农经济。新中国成立以后新解放区的土地改革，《土地改革法》规定原则上不动富农的土地和财产，同时又将分不分富农出租的土地的权力下放给省以上的地方政府。在执行中，新解放区的许多地区触动了富农经济，使其受到削弱。土地改革以后又产生了新富农。据财政部农业税司编的《一九五二年老解放区农村阶级关系的变化和农业税制由比例税改行累进税问题的调查研究试算资料》说：“总的估计，目前老解放区的新富农可能占总户数的百分之一至百分之二。”“老解放区的新富农，多向商业投机及高利贷方面发展，买地、雇工、扩大农业经营的比较少，即所谓‘发粗不发高’，因而，农村土地的变动及租佃情况，尚没有发展为一个严重的问题。”“老解放区农村阶级分化的趋势，大体上以一九五〇年及一九五一年这两年最为明显，一九五二年由于农村整党和互助合作运动的进一步开展，新富农的发展速度降缓了，部分地区地价下跌，土地买卖减少；农村中共产党员在整党后改变了经营方式，雇工的也较前减少了。”

据1952年5月东北局的报告，土地改革完成较早、经济恢复发展最快的东北地区，“有百分之一左右的农户已成为新富农。发展较快的如肇源区十八个村调查，富农已占农村户数的百分之一点八，人口的百分之二点六，土地的百分之三点九，耕畜的百分之六，车辆的百分之七点七。”[③]另据河北省（3个县）和

---

① 黄道霞等：《建国以来农业合作化史料汇编》，北京，中共党史出版社，1992，第25页。

② 《中共中央文件汇集（1952）》，第3册，第1470～1471页。

③ 黄道霞等：《建国以来农业合作化史料汇编》，北京，中共党史出版社，1992，第80页。

北京市5个村的调查，土改前共有45户富农，到1952年则1户都没有了；据山西省（4个县）4个村的调查，土改前共有富农17户，1952年也1户都没有了；据山东省（15个县）15个乡的调查，土改前共有83户富农，1952年仍然有77户；据江苏省苏北（7个县）12个村的调查，土改前共有264户富农，1952年仍然有132户；据黑龙江省肇东县2个屯的调查，土改前共有3户富农，1952年只有1户富农。上述5个典型调查合计，土改前富农占农村总户数的3.99%，1952年则占1.89%[①]。这与上述估计基本一致。

情况表明，土改以后如果政府不加限制，富农数量应该是增加的。但是1952年全国农村富农户数比土改前减少一半左右，一是由于土地改革的作用，二是1952年农村整党和互助合作运动的作用。实际上，从1952年开始，富农经济发展已经遇到来自政治和舆论方面的阻力。

二　城市私营经济的恢复与发展

国民经济恢复时期，城市个体和私营经济虽然在比重上有所降低，但是从总量来看，仍然获得了较快的恢复和发展，对国民经济的迅速恢复起到了重要作用。

（一）私营经济的基本状况

1950年上半年党和政府"平抑物价"、"统一财经"的成功，为国民经济的正常运行奠定了基础，使新中国的经济恢复和发展具有良好的宏观环境。但是，旧中国长期通货膨胀造成的经济畸形，物价稳定后虚假购买力的消失，以及公私关系紧张等，使得1950年4月以后城市私营经济处境困难。于是，"调整工商业"成为1950年党和政府的重大经济举措之一[②]。

经过调整工商业，私营经济很快摆脱了困境。据上海、北京、天津、武汉、广州、重庆、西安、济南、无锡、张家口10个城市的统计，1950年下半年，私营工商业共开业32674家，歇业7451家，开业超过歇业25223家。从1950年秋季开始，各地市场转入活跃，市场交易大幅度回升。1951年是私营工商业的"黄金年代"，全国私营工商业总产值比1950年增长39%。私营工商业的迅速恢复和发展，也使国家税收大幅度增加。据上述10个大城市的统计，1950年第三、第四两个季度私营工商业的税收，分别比第一季度增加了90%和80%。1950年全国城市税

① 财政部农业税司：《一九五二年老解放区农村阶级关系的变化和农业税制由比例税改行累进税问题的调查研究试算资料》，1954年2月。

② 详见本书第十一章。

收超过原概算 62.9%，其中工商税超过 59%[1]。

（二）政府对城市个体和私营经济的管理

国民经济恢复时期，对于数量众多的城市私营和个体经济来说，经营管理方式也发生了较大变化，国家加强了对私营经济的调控（利用、限制、改造），在新的基础上调整了公私关系；私营企业内部的管理也发生了变化，重新确定了劳资关系。

这个时期，政府对私营经济本着“利用、限制、改造”的基本政策，将私营经济划分为个体经济和私人资本主义经济两部分，建立了以四种调控手段为主要内容的调控体系。这就是通过采用行政管理手段、经济杠杆手段、行业组织自律手段、群众运动手段，做到对私营经济的“利用、限制、改造”，达到“在国营经济领导下，分工合作，各得其所”的目的。

第一，新中国成立初期，国民经济正处于动荡和改组的过程中。为了尽快将数量众多的城市个体经济和私营企业纳入新民主主义经济的轨道，政府充分利用了行政立法手段来改造和管理城市个体、私营经济。

首先，各城市解放以后，都对工商业户进行了重新登记，核定了业主、资金、企业性质及经营范围等，尤其是对一些有关国计民生的重要行业，如金融业、外贸业等，通过重新登记淘汰了一些资力小、信用低的不合格企业。

其次，颁布和认真实施了一些法令，以限制个体、私营经济不利于国计民生的消极作用。如新中国成立前后各大行政区制定的私营金融业暂行管理办法，就用法令的形式限制了私营行庄的经营范围，提高了资本限额，加强了政府控制等。并根据该法对现有私营行庄验资，凡资本和现金未达到要求而又未能按期增资者，一律停业清理。对于私营商业，新中国成立之初为了打击市场投机，中央贸易部发出了《关于取缔投机商业的几项指示》（1950 年 11 月 14 日），制定了《行商管理暂行通则》（1951 年 11 月 14 日），一些地方政府也制定了一些管理当地商业的法令政策。为了加强对私营经济的管理，中财委还颁行了《私营企业暂行条例》及其施行办法（1950 年 12 月 30 日）、《私营企业重估财产调整资本办法》（1950 年 12 月 22 日）。

再次，通过批准开歇业来控制个体和私营经济。无论个体经济还是私营经济，都必须得到政府工商管理部门的批准才能从事经营活动，歇业或结束也必须申报政府工商管理部门。在国民经济恢复时期，由于旧中国工业萎缩，金融、商

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 325 页。

业畸形繁荣，政府对工业采取扶持和鼓励发展政策，对商业采取了保护并限制其投机的政策。对于私营金融业，除侨资银行外，原则上不再审批建立新的行庄；对大中城市的个体商业户（主要指摊贩），除对那些不能从事其他生产并有经营条件的摊贩予以适当照顾外，原则上是逐步限制其发展；对于大型批发商和零售商，则对经营范围加以适当限制；从事生产的个体户和私营企业申请营业执照，则采取较为宽松的政策，以鼓励生产事业的发展和帮助过去从事商业的个人与企业转向生产部门。由于私营企业歇业或停业牵涉工人失业问题，对社会影响很大，因此1950年和1952年，政府工商管理部门都曾对私营企业歇业和结束的要求加以严格审核。

第二，充分利用经济杠杆和原有的行业组织来管理和引导个体、私营经济，取得了较好效果。

利用税收杠杆调控个体和私营经济，比较大的举措有三次。第一次是在1950年3月“统一财经”前后，为了控制通货膨胀，降低社会需求，政府采用了较高的税率和征收滞纳金的办法，限制了因通货膨胀引发的需求膨胀；第二次是1950年6月调整工商业时，利用降低税率、简化税种来刺激和帮助私营经济走出困境；第三次是1952年“五反”以后，再次利用税收杠杆，如简化税制、“公私一律”，帮助私营经济走出困境。

由于长期的通货膨胀，新中国成立初期的存贷款利率和利差已经高到极不合理的程度，资金流向可以牟取暴利的商业和金融投机。国民经济恢复时期，利率是不断下调的。1952年年底，存贷款利率不到1949年年底的10%，利差也有所缩小，接近抗战前的水平。利率降低和国家对金融业控制的加强，一方面削弱了私营金融业，另一方面保证了资金投放到国家需要扶持和发展的私营企业中。通过存贷款利率调控个体私营经济大致可以分为三个阶段。1950年8月以前为第一阶段，政府统一了国家银行的存贷款利率，对私营行庄的利率只要求取消黑市和暗息，存贷款放率由当地银钱业公会拟定并呈请当地中国人民银行核定。由于这个时期国家银行的贷款对象基本上是公营企事业单位，调控利率对私营经济的影响并不大。1950年8月到1951年年底为第二阶段，政府通过降低国家银行的存贷款利率和缩小利差来带动和要求私营行庄同步进行，以刺激经济的恢复和发展。由于此时许多私营行庄参加了联合放款银团，国家调控利率对私营经济的恢复和发展起到了一定作用。1952年为第三阶段，“五反”运动以后，政府为刺激私营经济复苏，活跃市场，于6月份大幅度下调国家银行的存贷款利率，并要求私营行庄向国家银行看齐。年底，金融业实现了全行业公私合营，利率已经完全由政府控制。

国民经济恢复时期，政府的价格调控在两方面发挥了显著作用：一是政府对基本生活用品——粮食、布、煤、盐、食油、煤油价格的调控。政府利用国营贸易公司的强大吞吐能力和遍布各地的合作社，在上述物品短缺和价格易于波动的情况下，保证了正常供给，减少了私营商业投机和牟取暴利的可能性。二是政府对工农产品及农副产品自身比价的调控。中央贸易部两次调整国营贸易公司的粮、棉、布比价，将工农产品“剪刀差”控制在一定范围内，以免谷贱伤农，同时又有意识地提高棉花对粮食的比价，刺激农民多种棉花，以实现国家的棉花增产计划。这两种比价（以牌价的形式出现）的实施效果较好，不仅保护了农民的利益，促进了农业的恢复，也扩大了城乡交流，为城市工业的恢复及发展提供了更多的原料和更广阔的市场。

第五节　多种经济成分并存格局的形成

新中国成立以后，随着没收官僚资本和土地改革等民主革命任务的完成，形成了以国营经济、合作社经济、公私合营经济、私人资本主义经济、个体经济五种经济成分为主体的多种经济成分并存的所有制结构（此外还有数量不多的外资企业、中外合资企业以及民主改革没有完成地区的资本主义所有制）。这种所有制结构，成为国民经济恢复时期经济运行的基础和政府制定经济政策的出发点。

在整个国民经济恢复时期，政府根据《共同纲领》提出的“使各种社会经济成分在国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展”的方针，以及优先发展国营经济和合作社经济的政策，在各种经济成分共同增长的前提下，使公有制经济的比重明显增加，尤其是国营经济的发展非常迅速。尽管如此，由于中国经济的落后，农业和手工业在国民经济中所占的比重很大，因此从经济单位数量、产值和从业人数来看，个体经济所占比重仍然最大。表 8–10 至表 8–12 从不同方面反映了 1949~1952 年间各种经济成分增长及其所占比重的变化。

在农业方面，仍然是个体经济为主体。互助合作运动的重点是发展互助组，合作社很少，到 1952 年年底，全国仅有 4000 余个合作社。1949 年，参加各种农业生产互助组织的农户占农户总数的 10.7%，到 1952 年则达到 39.9%。国营农场从新中国成立前的 26 个农场，职工 4300 人，耕地 45 万亩，年生产粮食 3200 万斤、棉花 5 万吨，到 1952 年，发展到农场 562 个，耕地 564 万亩，职工

35.9万人。国营农场的主要功能是起科技示范、推广和屯垦戍边作用[①]。

表8－10　1949～1952年工业总产值中不同经济类型产值及其比重变化

	合计	国家所有制	集体所有制	公私合营	私营	个体手工业
一、绝对额（亿元）						
1949年	140	36.8	0.7	2.2	68.3	32.2
1950年	191	62.5	1.5	4.1	72.8	50.3
1951年	264	90.8	3.4	8.0	101.2	60.1
1952年	343	142.6	11.2	13.7	105.2	70.6
二、比重（%）						
1949年	100	26.2	0.5	1.6	48.7	23.0
1950年	100	32.7	0.8	2.1	38.1	26.3
1951年	100	34.5	1.3	3.0	38.4	22.8
1952年	100	41.5	3.3	4.0	30.6	20.6

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第194页。

表8－11　1949～1952年全国汽车运输业公私比重变化情况

单位：%

年　份	1949		1950		1951		1952	
类　别	国营和公私合营	私　营	国营和公私合营	私　营	国营和公私合营	私　营	国营和公私合营	私　营
车辆数量	20.78	79.22	24.68	75.32	30.04	69.96	41.55	58.45
其中：货车	19.02	80.98	22.09	77.91	26.73	73.27	37.28	62.72
客车	33.88	66.12	41.81	58.19	51.21	48.79	70.15	29.85
货车周转量	20.72	79.28	25.32	74.68	39.32	60.68	54.70	45.30
客车周转量	39.88	60.12	52.25	47.75	53.96	46.04	73.25	26.75
货运量	13.01	86.99	16.31	83.69	24.97	75.03	33.31	66.69
客运量	36.16	63.84	38.17	61.83	43.88	56.12	64.97	35.03

注：公私合营所占比重很小，1953年全国公私合营企业所拥有的汽车仅占汽车总数量的2.21%。如果以1953年公私合营企业所拥有的汽车数量为100，那么1950年为10.9，1951年为22.1，1952年为71.3。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第991页。

① 国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

表 8-12 1950~1952年全国轮驳船公私比重变化情况

单位：%

年份	1950			1951			1952		
类别	国营	公私合营	私营	国营	公私合营	私营	国营	公私合营	私营
船舶数量	22.21	0.11	77.68	25.66	0.94	73.40	35.89	3.35	60.76
载重量	42.57	0.03	57.40	54.02	0.27	45.71	58.46	7 03	34.51
载客量	18.41	0.22	81.37	23.75	1.02	75.23	36.43	8.65	54.92
马力	34.05	0.11	65.84	38.46	0.34	61.20	43.74	23.15	33.11
货运量	47.97	0.05	51.98	50.29	0.41	49.30	59.13	3.48	37.39
货运周转量	40.75	0.01	59.24	61.02	0.17	38.81	74.92	4.66	20.42
客运量	14.69	—	85.31	22.32	0.37	77.31	32.11	4.48	63.39
客运周转量	25.19	—	74.81	33.59	0.50	65.90	42.93	10.41	46.66

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 992 页。

1950~1952 年间，全国商业机构批发与零售商业中，各种经济成分所占比重的变化如表 18-3 所示。

1950~1952 年进出口贸易经营变化情况如表 19-2 所示。

在金融业方面，到 1952 年年底，国家基本完成了对私营金融业的社会主义改造，即将全部私营行庄联合，成立了一个公私合营的总管理处；至于农村中数量不多的信用合作社，在业务上也直接受中国人民银行的领导。

国民经济恢复时期，私营和个体经济虽然处于被领导的地位，但是却发挥着不可替代的作用，尤其是在资本缺乏而劳动力丰富的条件下，其作用更加突出。1949 年，私营工业（不包括个体手工业）占全部工业固定资产的 17.8%，但是其产值却占工业总产值的 48.7%。1952 年，私营工业（不包括个体手工业）占全部工业固定资产的 14.8%，但是其产值仍占工业总产值的 30.7%[①]。另外，从表 8-13 所反映的 1949~1952 年城市劳动者就业结构，也可以看出这个时期私营和个体经济的作用十分突出。

总之，国民经济恢复时期，通过一系列社会改革和经济政策的调节，基本形成了以国营经济为主导的多种经济成分并存发展的格局。在国营经济控制了关系国计民生的重要行业和部门的同时，其他经济成分也能够根据自己的特点、优势和社会的需要，拓展自己的发展空间。这在农村经济的恢复和发展中表现得最为明显。

① 《中国工业五十年》，第二部，下卷，北京，中国经济出版社，2000，第 1785 页。

表 8－13　1949～1952年按经济成分划分的城市就业情况

年份	全社会劳动者（万人）	比重（%）	全民所有制单位人数（万人）	比重（%）	集体所有制单位人数（万人）	比重（%）	私营和个体劳动者人数（万人）	比重（%）
1949	18082	100	800	4.42	9	0.05	17273	95.53
1952	20729	100	1580	7.62	23	0.11	19126	92.27

资料来源：国家统计局社会统计司编《中国社会统计资料》，北京，中国统计出版社，1985，第 42 页。

第三编

恢复国民经济的重大举措

第九章
新中国成立前后的重大经济举措

为抑制通货膨胀，稳定社会秩序，保障人民生活，新生的人民政权在新中国成立前后实施了一系列拯救经济的重大举措，例如：以人民币占领市场，建立中国人民银行货币信用新秩序；组织空前的物资大调运，以打击投机、平抑物价；动员全社会力量帮助农村救灾等。这些措施对国民经济的恢复发挥了重大作用。

第一节　上海财经会议的重大决策

1949年4月人民解放军横渡长江以后，中国共产党在全国取得胜利指日可待。但是，此时的经济形势异常严峻：长期战争的破坏与恶性通货膨胀使得新解放的大中城市生产凋敝，市场混乱，人民难以维持最低生活水平；老解放区的政府和人民由于长期负担战争的巨大开支，也非常困难。使经济走出危难，为经济恢复创造条件，这是摆在即将执政的中国共产党和解放区政府面前迫切需要解决的重大问题。

为了应对解放区日益扩大的局面，适应财经工作逐步走向统一的要求，1949年5月，中共中央将中央财政经济部扩大为中央财经委员会，以加强对整个解放区，尤其是华北、西北、华东、华中各解放区财经工作的领导和协调。

当时上海的问题最为严重。1949年春上海解放后，由于国民党军舰封锁了吴淞口，阻断了上海港口的运输，而内陆运输一时又跟不上，使上海这个过去主要依靠外国供应粮食、棉花和内地供应煤炭的工业城市陷入困境：工厂停工，人民生活必需品供不应求。华东局和中央甚至考虑将上海的人口疏散，部分工

厂搬迁内地以及精减公职人员[①]。为了解决上海以及全国面临的经济问题，1949年7月下旬，中共中央财经委员会主任陈云到上海调查，主持召开了有东北、华北、华东、中南、西北5个地区主管财经工作的领导干部参加的财经会议，史称“上海财经会议”。这次会议经过长达20余天的讨论研究，提出了既要保障解放战争顺利进行，又要保证人民基本生活的经济方针；研究了人民币占领市场，控制市场和物价，保证城市供给等一系列迫切需要解决的重大经济问题，提出了解决问题的具体办法。

会议分析了当时全国财政经济的困难：解放战争还在广大地区进行，军费和600多万脱产人员的费用，很大部分是依靠发行钞票来解决的。会议指出：“这是胜利中的困难。从根本上解决这一困难，要靠军事上的彻底胜利。”[②]同时，会议针对当时解放区的经济困难，特别是上海市遇到的经济困难，提出了具体措施。

第一，货币要统一，在处理金融问题时，必须有全局观点。“像抗战时期那样，发几种票子，既可照顾后方，又可照顾前方的办法，已经不再适用。”为保证1949年秋季的支出，8月至10月，每月的人民币发行指数将增加58%[③]。

第二，各解放区互相支援，实行物资大调运，保证上海的粮食、棉花和煤炭的供应，保证南方和西北前线的战争需要。

第三，不要因生活和生产资料供给困难，轻言疏散大城市人口和工厂搬迁，可以通过物资调运解决这个问题。不要悲观。对旧人员不要轻易裁减。“现在是我们管理国家，人民有无饭吃就成了我们的责任。这个问题，一定要采取慎重的政策。对旧人员要训练、改造和使用，这个包袱不能不背，不能光从财政着想。”[④]

第四，解决财政赤字、抑制物价的根本办法是收支平衡。减少赤字应着重从整理税收、增加收入考虑，适当的时机可以发行公债。眼光要放在发展经济上。“节流很重要，开源更重要。所谓开源，就是发展经济。”[⑤]

第五，取消各解放区之间、城乡之间的贸易限制，组建中央直接领导的贸易公司和进出口公司，以集中有效地使用有限的物资、资金和外汇。

第六，“运输是全国经济的杠杆”。要重视水运，加快铁路运输的恢复和发展，要不惜人力和财力保证津浦线、平汉线的修复。

---

① 参见《中共中央关于上海的困难问题解决办法给华东局的指示》，1949年7月21日，见《中央文件汇集（1949）》，第2分册，第37页。

② 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第1页。

③ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第5～6页。

④ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第15页。

⑤ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第18页。

第七，各大区的财委机构要充实加强。要成立专管各方面的机构，如金融处、财贸处等，要从业务机关抽调一流的人员。“以前的机构，已完全不适应今天的需要，过去的那一套经验也应付不了现在的局面。”[①]

第八，这次会议后，要召开各系统的专门会议，讨论有关金融、贸易、工业等问题。

9月2日，陈云将会议情况报告中共中央。9月3日，毛泽东在给华东局第一书记饶漱石的指示中即说：“中央同意此次上海会议决定的总方针及许多具体办法。”[②]可以说，上海财经会议是在党的七届二中全会制定了夺取全国胜利和成立中华人民共和国的基本方针政策的基础上，提出了摆脱新中国成立前后经济困境的具体财经政策和措施。

第二节 以人民币占领市场

一 新中国成立前后人民币面临的严峻形势

新中国成立前后，人民政府面临的金融形势十分严峻：币制不统一，人民币流通受阻；金融投机猖獗；通货恶性膨胀。

（一）币制尚未统一，多种货币充斥市场

当时市场流通的货币主要来自两个方面：一是国民党政府发行的金圆券、银圆券；二是各解放区发行的地方货币。金圆券主要在新解放区的城市里流通，银圆券则流通于西南、华南一些地区。解放战争后期，国民党政府为搜刮民财，支持战争，大量抛出金圆券、银圆券，这些货币以天文数字发行后，迅速贬值。到1949年5月止，在不到一年的时间里，金圆券发行量从2亿元猛增至679000余亿元，增长了近34万倍。各地解放前夕，金圆券、银圆券已如同废纸。

从1948年12月中国人民银行成立、发行人民币起，解放区政府已着手用人民币统一解放区的货币。但在统一前，“旧币与新币固定比价，照旧流通”[③]。1949年5月底，解放区旧币市场仍然存在，形成两大类货币，“即关内的人民票（包括冀南币、晋察冀边币、北海币、西农币、中州票）和关外的东北券（包括长城券、

---

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第19页。

② 毛泽东：《维持上海，统筹全局》，1949年9月3日，《文献与研究》1987年第1期。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第29页。

热河券）”[①]。直到 1951 年 3 月，东北、内蒙古自治区仍流通着东北银行、内蒙古人民银行发行的地方流通券，而新疆地区流通的地方币 1951 年 10 月才收回。

（二）金融投机猖獗

在新解放区，由于人民币的威信尚未确立，金圆券、银圆券如同废纸，金、银、外币充当起国内货币的功能，“金银（特别是白洋，即银元）已普遍成为市场交易的计算标准和流通货币”[②]。华东、华南广大地区则基本是港币的天下。到 1949 年 9 月，“据报港币发行额已超过十亿，约有半数在我华南流通”[③]。此外，华南地区还流通着美钞、葡币、越币、暹币、叻币、菲币等外币。人民币虽然随着解放战争的胜利开始在新解放区发行，但没能迅速占领货币市场。以上海为例，从 1949 年 5 月 28 日至 6 月 5 日，共发行了 20 亿元人民币（旧币），但由于市场交易的大部分仍是通过银元、黄金进行，“人民币只是喊价，只能购买小额货物，实际成为银元的辅币”[④]，“上海市场上银元是实际本位币”[⑤]。全国其他地方以银元计价流通也极普遍。

于是，一些不法商人大钻人民币市场尚未确立的空子，猖狂进行金银、外汇投机。在上海，投机巨头和银元贩子以证券大楼为大本营，操纵银元价格，抑低人民币购买力。1949 年 6 月初，上海市银元价格暴涨 1 倍，竟造成人民币不能买到整批货物[⑥]。老百姓被迫用人民币先买银元后再用银元买东西，这也推动了银元价格的上扬。例如，1949 年 6 月初因公营企业每人预借 3000 元工资（旧币），6 月 4 日银元价格便从前日的 720 元左右飞涨到 1100 元左右（旧币）[⑦]。

华南重镇广州的不法分子则大肆进行外汇投机。他们或以十三行为大本营，

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 37 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 178 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 184 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 187 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 186 页。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 186 页。

⑦ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 187 页。

设立专用电话、电台，用密码炒卖外汇，或设立地下钱庄、兑换档等公开或暗中炒卖外汇。不法商人还勾结敌特分子，极尽造谣之能事，说“每一团解放军配印票机一架”，“支前司令部大批抛出票子抢购物资”，他们散发传单称人民币为杂币，使人民币几至被拒用①。1949 年 11 月全国物价发生波动，大批游资流入广州，从 11 日起不法分子狂抬港币，11 月 24 日黑市港币涨到 1 港币兑 1470 元人民币，12 月 4 日则攀升到 1 港币兑 3333 元人民币。

金银、外币的投机已成为冲击人民币、破坏金融稳定、损害人民生活、影响经济恢复的大敌。

二　以人民币占领市场的重要措施

为了迅速掌握管理全国经济的主动权，人民政府确立了扩大、巩固人民币阵地，以人民币占领市场的金融方针。为此，采取了肃清国民党政府发行的纸币，收兑各解放区发行的地方币，严禁金、银、外币计价流通，提高人民币信用等一系列重要举措。

（一）收兑和肃清国民党政府发行的纸币

随着国民党政权倒台，金圆券、银圆券等纸币丧失信用。为了减少人民的损失，尽快稳定市场，各地一解放，政府即发布文告，宣布人民币为法定本位货币，金圆券、银圆券为非法货币，限期兑换，过期禁止流通。

1949 年 1 月 1 日天津解放后，市军管会立即于 16 日颁布通告，规定自即日起，金圆券可以流通 10 天，在此期间按人民币对金圆券 1∶6 的比价予以兑换。2 月 2 日，北平军管会也发布通告，规定自即日起金圆券可以流通 20 天，在此限期内，人民群众有拒用金圆券及议定比价的自由。政府的收兑比价为 1∶10，但是劳动人民可以按 1∶3 的优待比价每人兑换金圆券 500 元。为了做好收兑工作，北平市人民银行在市内设立了 247 处兑换点，组织了 5000 多人做收兑工作，结果仅用 18 天即顺利完成了收兑工作，共收兑金圆券 8 亿多元。在兑换期内，人民政府准备了大批粮食、食油、煤炭等物资，源源不断地运进天津、北平，使广大群众可以用兑换到的人民币购买生活必需品，从而树立了人民币的信誉，也安定了人民的生活。在限期收兑金圆券的同时，人民政府还采取了把金圆券排挤出解放区的办法。天津市人民政府规定，凡持有金圆券 10 万元以下者，可向中国人民银行申请登记，开给金圆券携带证，凭证可携带金圆券到国统区；同时放

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 199 页。

宽对进入解放区物资的限制，以鼓励人民群众把金圆券运到国统区换回物资。

随着金圆券的迅速贬值，新解放区的兑换比价不断调低，收兑期限也越来越短，一般不超过10天。4月23日南京解放后，兑换比价为1∶2500，期限为10天；5月27日上海解放时，鉴于国民党政府已土崩瓦解，人民政府遂采取了无限制无差别的收兑方针，规定人民币与金圆券的比价为1∶10000，并在市内设立了369个兑换点，仅用7天即完成收兑工作，共收兑金圆券36万亿元，占金圆券发行总量的53%。

1949年7月，溃逃中的国民党政府又在广州、重庆发行“银圆券”，企图最后一次利用纸币劫掠大陆人民的财富。对此，中共中央以中国人民解放军的名义宣告，今后在新解放区，银圆券一律作废，不再收兑，并号召国统区人民团结一致，拒用银圆券，从而加速了银圆券的崩溃。但是，在华南和西南解放以后，为了减轻人民的损失，人民政府还是限期收兑了银圆券。如重庆解放以后，军管会宣布按人民币100元兑换银圆券1元的比价收兑，仅10天即收兑完毕。共收兑银圆券1017万元，折合人民币101700万元①。

1949年4月人民解放军胜利渡江后，首先占领了处于统治地位的城市。而此时的江南广大农村，由于对国民党政府的恶性通货膨胀深恶痛绝，金圆券、银圆券等纸币基本被排斥，代之以银元、铜元，甚至以物易物。因此，江南解放以后，对农村来说，只是人民币如何去占领市场的问题了。

（二）积极兑换各解放区的地方币

中国人民银行成立、发行人民币以后，立即开展了关内解放区的货币统一工作。1948年12月1日，华北人民政府《关于建立中国人民银行和发行人民币的布告》指出：“于本年十二月一日起，发行中国人民银行钞票，定为华北、华东、西北三区的本位货币，统一流通。所有公私款项收付及一切交易，均以新币为本位货币。新币发行后，冀币（包括鲁西币）、边币（晋察冀）、北海币、西农币逐渐收回。”②

为了在货币统一过程中避免人民群众的利益遭受损失，人民政府采取了“固定比价，混合流通，逐步收回，负责到底”的方针，有计划、按步骤地将各解放区发行的货币逐步收回。1948年12月发行人民币时，华北人民政府根据各解放区的物价水平，规定了人民币与冀南币、晋察冀边币、北海币、陕甘宁商业流通券的合理比价，并停止了上述各地区货币的发行，要求各地银行按照规定

---

① 黄世礼、谷昆山主编《重庆金融》，下卷，重庆，重庆出版社，1991，第7～8页。

② 转引自尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第31页。

比价逐步收回上述货币。天津解放前后，华北人民政府再次公布人民币对各解放区货币的固定兑换比价（见表 9–1）。这些比价，与当时市场流通中形成的自然比价基本一致。

表 9 – 1　人民币对主要地方货币的比价

单位：人民币1元

种类	比价	种类	比价
冀南币	100	北海币	100
中州币	3	长城币	200
晋察冀边币	1000	华中币	100
陕甘宁贸易公司商业流通券	2000	西农币	2000
华中币	100	冀热辽币	5000

资料来源：《中共中央批转华北财经委员会统一华北、华东、西北货币布告》、《中原局关于发行中国人民银行钞票紧急指示》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 29 ~ 30、35 页；尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 48 页。

为了消除一些人担心各解放区发行的货币过了兑换期限会停兑作废的疑虑，中国人民银行总经理南汉宸于 1949 年 1 月 10 日发表谈话保证："人民政府不但对人民银行新币负责，而且对一切解放区银行过去发行的地方货币负责。将来我们收回地方货币的时候，一定按照现在所规定的比价收兑，兑到最后一张为止。"[①]此后，人民政府不但对抗日战争时期和解放战争时期解放区所发行的货币负责收回，而且对土地革命时期根据地银行发行的货币、期票、公债也按合理的比价收回。

到新中国成立前夕，人民政府通过银行业务、财政征收、贸易回笼等方式，陆续收回了关内各解放区发行的货币，华北、西北、华东和中南大部分地区的货币已经统一为人民币，为新中国的货币统一奠定了坚实的基础[②]。

① 1949 年 1 月 13 日《人民日报》。

② 1951 年 4 月，中央人民政府责成中国人民银行限期收回东北银行和内蒙古人民银行发行的地方流通券，牌价均为 9.5 元兑换人民币 1 元。同年 10 月，中央人民政府又责成中国人民银行收回新疆省银行发行的银元票，比价为银元票 1 元兑换人民币 350 元。这样，除西藏、台湾、港澳等未解放地区外，全国币制基本统一。

（三）严禁金、银、外币流通

新中国成立以前，由于恶性通货膨胀，国民党政府发行的法币、金圆券等纸币信誉一落千丈，金、银等硬通货重新回到流通领域。银元自1948年以后逐渐成为主要流通手段，其价格不断上涨。以上海为例，1949年1月至5月，批发物价上涨78307倍，而银元则上涨了112971倍，黄金上涨60682倍，美钞上涨80553倍。就全国看，银元的价格是其本身价值的2～3倍。这种状况史无前例。抗战前，一两黄金可换110枚银元，而1949年5月只换30～40枚了。1949年各大城市解放后，人们仍然愿意使用和保存金、银等硬通货。同时，长期的恶性通货膨胀还造成了庞大的金融投机势力，形成所谓"农不如工，工不如商，商不如囤，囤不如金"的社会现象。据估计，1948年，仅上海一地参与金融投机活动的人数就达50余万人，主要为买卖金银，即俗称"黄牛"和银元贩子；北平的街头也到处都是银元贩子。各大城市解放之初，金融投机势力仍很活跃，人民币的主要对手不是国民党政府发行的货币，而是金、银、美钞，尤其是银元。为了使人民币尽快占领市场，同时又不致引起人民币过量发行，人民政府采取了禁止金银流通和低价兑换的冻结政策。

各地人民政府在颁布禁止金银计价流通、私相买卖的法令后，即组织行政力量和人民群众严厉查缉金银投机活动。1949年3月4日，北平市军管会查缉银元黑市，在3天内拘捕银元贩子380人。人民币与银元的最大较量发生在江南解放以后的华东地区。早在人民解放军渡江以前，以南京、上海、杭州为重心的华东地区已经成为银元的天下，金圆券事实上成为银元的辅币。江南解放以后，金圆券"不打自倒"，盘踞市场已久的银元成为人民币的主要对手。1949年6月初，江苏、浙江等省的城市以上海为中心，金融投机分子掀起银元涨风。上海的投机分子以证券大楼为大本营，利用电话网与全市各个据点进行联络，报喊行情，哄抬价格，从6月1日至10日的10天内，将银元价格抬高了两倍，带动了物价的上涨。在这种情况下，根据中共中央《关于打击银元使人民币占领市场阵地的指示》，上海市人民政府经过周密调查和部署，于6月10日颁布《华东区金银管理暂行办法》，同时立即行动，在投机分子集中活动的高峰时刻，一举查封了证券大楼，缉获投机分子1000余人，拘捕其中情节严重的200余人，对其他的投机据点也一并取缔。在此前后，人民政府还广泛开展宣传教育，发动人民群众声讨银元投机，坚决拒用银元，取缔了街头巷尾的银元黑市交易，终于使人民币完全占领了市场。随后，南京、武汉、杭州等其他大城市也取得打击银元斗争的胜利。

在取缔银元买卖和严禁金银计价流通的同时，人民银行挂牌收兑金银。由

于社会上金银较多，为了不致因兑换而大量增加市场上的人民币，加剧通货膨胀，人民银行实行了低价冻结政策（西南地区解放以后，由于该区金银较多，而人民政府掌握的物资不够多，为避免冲击市场，索性暂时不予收兑金银），即人民银行的兑换牌价较大幅度地低于黑市价格，从而使富人不愿将手中的金银去兑换人民币而愿意保存起来。但是这种低价也考虑到兑换者的利益，随着物价上涨，银行几次调高兑换牌价。从 1949 年 1 月至 6 月，平、津两市共收兑黄金 2500 两，银元 20 万枚，白银 27 万两。平、津两市还对从事金银饰品经营的金店和银楼给予了必要的限制，如禁止生金银的买卖、所用的饰品原料由中国人民银行配售等。随着金银饰品市场的缩小，人民政府帮助一些金店、银楼转业，平、津两市原来有金店、银楼 450 家，转业者约 230 家[①]。

在对金银展开攻势的同时，各地人民政府也与外币展开坚决的斗争：一方面严禁外币流通，另一方面积极收兑外币。人民政府规定：无论中国人还是外国侨民，凡持有外国货币者，必须在限期内按规定牌价到中国人民银行或其指定机构兑成人民币，或者作为外币存款换取外汇存单。一切外汇业务，包括国际贸易结算、国际汇兑、外汇买卖，都必须由中国银行办理或在其监督下由指定的银行经营。

收兑外币的工作，大致分为两个阶段。1949 年年初平、津解放到新中国成立前为第一阶段，这个阶段主要是收兑华北、华东、中南等大中城市中的外币，以美钞为主；1949 年 10 月广州解放到 1950 年年底为第二阶段，主要是收兑广泛流通于华南城乡和西南边疆地区的外币。在第一阶段，人民政府一方面严厉取缔外币黑市买卖，另一方面则采取折实存款的办法，吸收外币存款。天津市在 1949 年 2 月 22 日“银行挂牌收兑时，黄金、美钞均无暗市，且兑换者极为踊跃，六日内兑进美钞二十余万元”[②]。第二阶段打击外币的斗争以广州为代表。广州市军事管制委员会采取了查封取缔外币黑市、收兑港币、排挤港币等多种办法。1949 年 12 月 5 日，广州市出动工人、学生及武装人员突然袭击地下钱庄，摧毁和逮捕了正在投机的地下钱庄 130 家，投机分子 475 人，取缔了外币黑市。广州市的国家银行扩大收兑外币业务，但压低牌价，从而达到排挤港币的目的，迫使大量港币流回香港。其他城市也积极打击外币黑市，挂牌收兑外币。

到 1949 年年底，天津收兑 103 万美元，97 万港元，其他外币折合 120 万美元；

---

① 《华北财委半年来的财经工作报告》，1949 年 7 月 21 日，见《华北解放区财政经济史资料选编》，第 1 辑，北京，中国财政经济出版社，1996，第 677 页。

② 中国人民银行：《平津解放以来的金融工作简结》，1949 年 3 月 7 日，见《革命根据地经济史料选编》，下册，南昌，江西人民出版社，1986，第 797 页。

上海收兑 758 万美元、149 万港元，并吸收外汇、外币存款计 1242 万美元、572 万港元、65 万英镑[①]。到 1952 年 8 月前，全国共收兑各种外币折合 8700 余万美元，已解放的国土除西藏、云南、广西等边缘地区尚有少量暹罗币、越币流通外，市场上已基本肃清外币[②]。

（四）提高人民币的信用

肃清金圆券、银圆券，收兑各解放区地方币，严禁金、银、外币流通，这些措施只是建立人民币市场的第一步。提高人民币信用，扩大人民币流通范围，直至占领整个货币市场，才是关键的第二步。

为建立人民币的信用，新解放区人民政府明确宣布人民币为唯一法定货币。如北平市军管会 1949 年 2 月 2 日发布布告，确定人民币“为本市本位币，一切公私会计与交易，均须以人民券为计算单位”[③]。5 月 28 日，上海市军管会宣布人民币为“统一流通之合法货币”，“所有完粮纳税以及一切公私款项收付，物价计算，账务，债务，票据，契约等均须以人民币为计算及清算本位”[④]。为提高人民币的信用，中共中央 1949 年 6 月 8 日指示：“明令铁路交通事业及市政公用事业，一律收人民币”，“税收一律征收人民币”，“开放解放区之间的汇兑，其目的是以老解放区比较坚强之货币阵地来支持南方新区货币阵地”[⑤]。在大城市，国营贸易部门抛出煤、棉、米等物资，回笼人民币，强化人民币的购买力。人民银行还推行折实储蓄，以解除群众对人民币的顾虑。

在提高人民币信用的过程中，政府把很大的力量放在农村市场。解放战争中，长江以北地区一般是先解放农村后解放城市，人民币也是先在农村生根后再占领城市市场。但解放长江以南地区时，人民解放军则是先解放城市后进入农村，城乡都是银元市场，人民币流通困难。人民政府决定在积极开展城乡交流的同时，与物资流通相配合，推动人民币“下乡”。一方面中国人民银行坚决打击银元，另一方面人民政府要求财政部门征收一定比例的公粮代金，而且只要人民币不

① 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 47 页。

② 中国人民银行党组：《关于外汇管理工作的专题报告（草稿）》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 879 页。

③《中国人民解放军北平军事管制委员会布告》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 174 页。

④《上海市军事管制委员会布告：关于使用人民币及限期禁用伪金圆券的规定》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 175 页。

⑤《中共中央关于打击银元使人民币占领阵地的指示》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 189 页。

要其他货币。这样，不仅使广大群众踊跃使用人民币，而且还迫使地主、富农吐出物资或金银换取人民币，一举扭转银元优越的观念，树立起人民币的威信。

通过实施上述措施，人民政府很快肃清了国民党政府发行的金圆券、银圆券，取缔了金、银、外汇黑市，开始了制度化管理，并收兑完各解放区发行的地方币，人民币作为法定本位货币深入经济生活的各个角落。到1951年10月，中国人民银行收回新疆省银行币、发行带维吾尔文的人民币后，全国除西藏、台湾、香港、澳门等地区外，独立的、统一的人民币市场已经成功地建立起来。

第三节 调运物资，控制物价

一 抑制物价上涨风潮

新中国成立前后，解放区出现了四次大的物价涨风。

第一次发生于1949年4月。当时华北地区严重春旱，粮食生产受到影响，北平、天津等地的投机资本家利用人们担心缺粮的恐慌心理，大肆哄抬粮价，引发物价的连锁反应。这股凶猛的涨风很快波及山东、华中、苏北等地，物价涨幅极大。以北平、上海等全国13个大城市物价批发指数为例，1948年12月基期指数为100，1949年3月涨到234.3，4月涨为287.0，5月升至494.8；环比指数1949年4月为122.5，5月则涨至172.4①。

第二次发生于1949年7月，上海是策源地。这次物价上涨的直接原因是国民党军舰封锁上海港，加上台风袭击东南沿海地区，导致物资紧缺。商人借机涨价。涨风从米市兴起，继而带动纱布涨价，进而引发全面物价猛涨。从6月27日到7月30日物价波动的33天中，上海物价指数由基期6月份的100攀升到7月份的191.6②。上海物价涨风又扩展到华北、华中等地，形成全国性的物价涨风。平、津等13个大城市批发物价指数6月为587.8，7月则涨为1059.2③。

时隔不到3个月，1949年10月15日物价涨风再度爆发，这是第三次物价波动，也是新中国成立后的第一次物价上涨。此次涨风的发生地是上海、天津。

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第111页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第111页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第111页。

上海从棉纱涨价开始，批发物价指数1949年6月为100，10月升为302.5，11月猛涨到720.9，12月则达到998.3[①]。天津是在华北棉花上涨时刺激了粮价的上涨，结果粮棉价格交替上扬，带动物价全面急升。半个月间，京、津“平均粮食上涨23%”，河北、平原两省灾区及产棉区“同期则上涨达一倍左右”[②]。从全国来看，粮食、纱、布等物品比7月底的物价平均上涨2倍以上[③]。京、津等全国13个大城市的批发物价指数9月为1667.5，10月涨到2179.4，11月创下5376.6的纪录，12月则攀升至7484.2[④]。

第四次物价波动发生于1950年2月春节前后，波及地区主要是几个大城市。物价上涨幅度如以1949年年底为基期，重庆上涨186%，西安上涨132%，广州上涨73%，天津上涨83%，上海上涨71%，武汉上涨68%，沈阳上涨57%。

以上四次物价涨风有一个共同特点：粮食、棉花、纱布的价格首先上涨，其他商品价格紧跟，带动全面物价上涨。

针对来势凶猛的物价涨风，政府双管齐下：一是迅速恢复生产，增加供给；二是压缩需求。2月9日，中财委下达指示，命令上海以外各地纺织厂延长生产时间，突击增产，并规定本年度减发军衣，暂停机关团体从市场上购布。还通过发行公债和征收工商税滞纳金的办法，压缩社会需求；减少货币发行，开展折实储蓄，回笼货币，增大税收力度，以双紧的财政政策、货币政策打击通货膨胀。与此同时，人民政府又紧急采取对策，在极短的时间内迅速增大供给，适时抛售。以粮食和纱布的充分供给，把因供不应求而抬高的物价压下来，有效地打击了投机资本。为此，人民政府有重点、有组织地向上海、天津、北京等大城市迅速地、大规模地调运物资。

中财委主任陈云指出：国家掌握足够的粮食和纱布，是稳定市场、控制物价的主要手段；掌握粮食以稳住城市，掌握纱布以稳住农村，从而遏制投机商兴风作浪。为了保证国家掌握足够的物资，保证市场供应，1949年下半年至1950年上半年，中央政府进行了全国范围的粮食大调运。1950年4月，陈云在中央

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第111页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第24页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第24页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第111页。

人民政府委员会第七次会议上所作的报告说："今年单是国家的公粮，包括麦征之后的公粮在内，可以在市场上出售的数量，除东北外，就有九十亿斤，即四百五十万吨。全国大小城镇的人口不超过九千万，四百五十万吨粮食，即可以供应三分之一左右的城市人口的全年食用。国家以如此大量的粮食供应城市，这在中国历史上还是第一次。"[①]

二　调运物资的计划与组织

第三次物价涨风兴起之际，中财委分析了形势：上海投机资本会趁纱布短缺之机加紧囤积，而北方的投机势力则会钻作物受灾、粮价很高的空子，集中力量冲击粮食。为避免南北两线同时作战，中财委决定先抓粮食以稳定北方。

1949 年 10 月 20 日中财委急电东北，要求迅速调集粮食运往华北，要保证每天有一列火车的粮食运到北京。北京市在粮食运到后立即在天坛打席囤储。随着粮食源源到京，粮囤越来越多。这一措施意在表明：国家手中有粮，粮食市场无空可钻。同时，北京的公安司法机关及时惩处了 16 家不法粮商。京、津的投机资本受到震慑，不敢轻举妄动。

北方粮食市场压力减轻后，人民政府着手打击上海的投机势力。第三次物价涨风刚出现时，上海市政府曾采取抛销平价物资的办法来压低市价。但投机资本蓄势待发，国营贸易部门抛出的物资迅即被它们吞吃进去，而外地游资源源涌入上海，仅靠国营贸易部门抛售平价物资已无法达到压价的目的。为保存力量，国营贸易部门的牌价只得一时跟从市价涨落。

单靠当地的力量已不能平抑上海的物价。1949 年 11 月 13 日，中财委发出十二项指示，指挥贸易、财税、金融等部门一齐行动，紧急调运物资。中财委要求，从 11 月 15 日到 30 日，东北"须每日运粮 1000 万至 1200 万斤入关，以应付京津需要"，从 11 月 16 日到 30 日，财政部要"于德石路北及平原省拨交贸易部 21000 万斤公粮，以应付花区销粮"，派钱之光到上海、汉口调整两地纱布存量，"同时催促华中棉花东运"，并"请西北财委派员将陇海沿线积压之纱布尽速运到西安"[②]。同时，为了发挥以"公开市场业务"调控物价的威力，中财委指示各地国营贸易部门除必须的门市销售外，不要抛售主要物资，而要在 11 月 25 日至 30 日前"从各方调集主要物资于主要地点"，于 11 月底或 12 月初全国各主要城市

---

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 81 ~ 82 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 381 页。

一齐抛售[1]。

1950 年 1 月 14 日全国城市供应会议召开，确定了调剂物资、回笼货币、掌握物价、统一贸易四大任务。调剂物资是重中之重，所要调剂的物资主要是粮、布、煤、盐。其中煤、盐产量有余，关键在于及时运输；最困难的是调运粮食、纱布。据初步估算，全国需要调剂的粮食约为 64 亿斤，其中华北、华东、广东三区需要从外区调入约 30 亿斤，各区需要向区内的灾区、棉区调剂的余粮约为 33 亿余斤。城乡居民及军政人员需要布匹 6818 万匹，国产棉花只有 8 亿斤，需要进口 2.5 亿斤[2]。中财委分析，国际市场上美国和印度的棉花有余而价格下跌，通过进口棉花，可以保证纱厂原料的供应，满足纱、布对棉花的需求。对最关键的粮食问题，中财委提出的解决办法为：从华中调公粮 15 亿斤，从东北调上解粮 9.8 亿斤，从西南调公粮 4 亿斤，另外从广州进口 2 亿斤，共 30.8 亿斤，调往华北、华东、广东地区；在华北、华东、广东三地区向有余粮的省、县购买 11 亿斤，从三区公粮中拨出 22 亿余斤，作为各区内调剂粮食之用[3]。

为了统一贸易，调剂物资，组织物资调运，全国城市供应会议决定成立全国性的专业公司。粮食、盐业、花纱布、煤业等专业公司很快组建起来。粮食是物资调运的重中之重，负责粮食外调的中南、东北、西南等区成立了专门的运粮机构。如中南区设立了运粮委员会，以李一清为主任；各省也设立运粮指挥部，以省主席或副主席为主任。

三　调运物资的困难及解决办法

人民政府统筹安排的物资大调运从 1949 年 12 月底开始以后，立即遇到很多困难。

首先，征购粮食的阻力很大。1949 年水旱灾害严重，粮食普遍歉收，“仅华北、华东、华中、东北、西北几个地区不甚精确的统计，受害的耕地就有一亿多亩，粮食减产估计约为 143 亿斤（包括西北 30 万担棉花折杂粮 3 亿斤）”[4]，各地粮食

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 381 页。

② 中财委：《城市供应会议要点报告》，载《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 521 ~ 522 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 521 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 17 页。

都比较紧张，而且中南、东北、西南三区还承担外调30亿斤粮食的任务。加大粮食的征购量，既加重了这些地区农民的负担，也造成了群众对缺粮的恐慌心理。在征收公粮、征购余粮的过程中，有些地方发生了任务分配不均、畸轻畸重的现象，一些干部强迫命令，作风粗暴，在群众中造成恶劣影响。隐藏的敌特分子趁机煽风点火，造谣蛊惑。他们大肆喧嚷粮荒，喊出“反征粮，反运粮，反饥饿，开仓济贫，打倒北方人政府”的口号[①]，妄图挑起反革命暴乱，甚至发生暴力抗粮事件。据不完全统计，从1949年11月17日到1950年3月25日，中南区发生29起抢粮事件[②]。西南区也因“川省股匪扰乱、封锁，征粮面不大”，各大城市均感缺粮。据统计，1950年损失公粮14.6亿斤，其中被匪特抢劫焚烧的就有6500多万斤，在征粮中还牺牲了3000多名干部[③]。

其次，运输能力严重不足。由于战争破坏，本来就不发达的交通运输设施变得更为紧张。关内的铁路运输能力有限。公路运输因机动车辆少、路况差，尚不能大规模运送物资。水运方面，因敌人封锁着长江口及南方海口，各海口之间、长江沿线与南北海口之间水运不通，因而主要以内河运输为主，但船只又少又小，运力十分有限。特别是广大农村交通落后，公粮征购后向车站、码头、交通线运送主要靠人力，运费巨大。如西南地区收购的粮食离码头平均有400余里，所需的运费占到征购粮食成本的50%以上[④]。敌人的封锁、匪特的破坏，使运输的紧张状况进一步加剧。特务分子疯狂破坏铁路交通，炸毁桥梁，颠覆列车。敌机对货船狂轰滥炸，使货船白天不能起航，只能夜行。许多商船惧怕敌机，一再拖延开航时间。

为克服这些困难，各级政府做了大量艰苦、细致的工作。

对粮食征购问题，各级组织一方面大张旗鼓地宣传动员，积极开展退租、减租、生产救灾等群众运动；另一方面严厉打击暴乱夺粮案件，剿匪反霸，坚决镇压反革命分子，巩固新区的社会秩序，保证征收公粮、征购余粮的顺利进行。

针对运输困难，铁路、航运等部门周密计划，合理安排，努力扩大运输能力。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第340页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第340页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第18页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第522页。

1950年3月18日，中央人民政府指示，对破坏铁路、轮船的反革命分子严加惩治。各经济部门也迅速建立起保卫组织：铁路部门加强了公安机构建设，航运部门在船舶上建立军代表制度。为对付敌机轰炸，从上海到九江沿途布置了13处防空站，在较大的公营轮船上配置了防空武器。

为解决从产粮区到车站、码头、运输线的粮食运送困难，各地积极动员群众，并采取以工代赈的办法，使农民通过送粮得到部分口粮及种子。如水灾严重的湖南常德地区，在组织农民运粮中，使88000余名农民得到劳务收入，生产生活有了保障[①]。中南区在组织运粮的过程中，从财政支付的运费约合粮食2.5亿斤左右，从贸易方面拨付的运费约合粮食2亿斤左右。这些运费粮合计可解决1000万群众一个月的生活消费[②]。各地农民踊跃运粮，保证了全国粮食的大调运。

四　调运物资和稳定市场目标的实现

从1950年1月开始全国物资大调运，到5月底，各大区之间粮食调运已基本完成。据统计，到5月25日，由中南区调往华北、西北、华东的6.78亿斤粮食已超额3.54%完成；由东北调往华东、华北的80万吨粮食已完成计划的98.13%；由华北调往华东的1.5万吨杂粮也全部完成[③]，各区区内调剂粮食的任务也完成大部分。到7月底，实现了全国调运粮食的计划，共调运粮食60亿斤[④]。

粮食大调运的胜利实施，保证了全国各大城市、特产区、灾区充足的粮食供应，给投机资本以沉重的打击，为平抑第三次、第四次物价涨风打下了坚实的基础。1月开始大规模调运物资之后，从3月起，上海、天津等6大城市的粮价便明显下跌。上海3月每市斤大米为旧币1731元，4月降至1626元，5月与4月持平。天津3月每市斤大米为旧币2156元，4月降到1666元，5月跌到1481元[⑤]。在粮食价格回落的同时，其他物价也在下降，表9-2反映了北京、上海等全国15个大城市主要商品批发物价指数的变化。

① 新华社：《全国调粮任务接近全部完成》，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第126页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第126 ~ 127页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第125页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第525页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第125 ~ 126页。

由于人民政府成功地组织了全国物资的大调运，原本青黄不接、粮价飞涨的3月、5月，市场变得平稳。抢购囤积的投机资本失去了兴风作浪的天地。

表9－2　1950年1月至7月全国大中城市主要商品批发物价指数变化情况

（以1949年12月为基期指数100）

月　份	总指数	食　粮	副食品	花纱布	燃　料	百　货
1	126.6	138.0	154.1	119.0	112.3	111.3
2	203.3	204.9	258.8	187.7	159.2	156.8
3	226.3	252.2	259.6	212.9	181.1	190.2
4	169.9	181.1	210.9	166.9	141.0	152.4
5	156.7	166.2	189.2	160.0	136.8	128.0
6	155.8	161.2	186.0	165.2	134.8	126.7
7	166.8	156.5	211.4	171.6	148.5	149.1

注：本表大中城市包括北京、天津、上海、张家口、太原、青岛、济南、福州、汉口、广州、长沙、南昌、西安、兰州、重庆等。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第548页。

第四节　“包下来”的政策和赈灾、救济

一　“包下来”的政策及其实施

新中国成立前夕，随着大中城市的不断解放，如何对待旧政府遗留下来的公职人员（包括官僚资本企业职工），成为中国共产党接管城市过程中的一个重要问题。1948年8月7日，较早接管城市的东北局根据两年来的经验提出：对于接收企业中的旧职员，除“不愿为人民服务，或因作恶过多为工人痛恨不能留用者外，其余凡愿为人民服务、忠于职务、不作破坏活动者，都应给以工作”[①]。同年11月沈阳解放后，在接管城市的过程中，对国民党政府公职人员及企事业单位职工开始实行暂时“包下来”的政策。11月3日，沈阳市军管会向原国民党政府机关及企事业单位职工颁布六项规定：（1）原职照常上班；（2）保护原所负责的一切；（3）造册上报军管会接收系统；（4）呈报手续由该机关主管人员

① 《陈云文选（1926—1949）》，北京，人民出版社，1984，第252页。

办理，限3日内呈报完毕；（5）有功者奖，违抗或不当者罚；（6）到职人员发生活维持费。东北局成功地接管沈阳以后，将上述经验上报中央，并提出对于国民党政府遗留下来而又不适宜继续留用的旧军政人员也不宜过早遣散。12月14日，中共中央将此报告转发各地参照执行。

1949年年初平津解放以后，中共中央对原国民党政府及其企事业单位的职工提出了如下处理意见：区别国民党政治机关与企业机构，对企业机构的旧职员，在生产恢复、秩序安定后即进行必要的改革，设法清除那些坚决反动的分子、劣迹昭著为大多数群众反对的分子、没有能力倚仗权势在企业中领取干薪的分子，其余人员则根据实际能力安排相应的工作，工人亦按此原则处理。对于国民党行政、司法、军事、警察等机关的旧职员，除少数市政方面的公用、卫生等机关外，我们一般不依靠他们进行工作，更不依靠原来的机构，而要加以打乱，因此可采取更激进的办法。对这些旧职员，除少数必须留用者外，原则上应集中训练。训练后，除必要者可回本机关工作外，一般可用人员亦不应回到原来机关工作，而应根据我们工作的需要分派到其他机关工作或其他地方工作；暂时用不了的人员，则令他们候差，等候任用，在候差期间发给必需的生活费；对反动分子、劣迹昭著者及其他无能的不可用的人员，则开除之①。

根据上述指示精神，北平和平解放以后，军管会遣散了傅作义旧部军官1.8万人回绥远（每人发3个月薪水的遣散费）。南京、上海、杭州解放后，当地军管会也裁撤了2.7万余旧人员。前者对后来绥远的和平解放产生不利的影响，后者则引起社会波动。上述两件事引起中共中央高度重视。7月10日，中共中央在《关于裁员减薪问题给北平市委的指示》中提出：一般性的裁员，必须事先对被裁减人员拟有妥善的安置计划，以免他们被裁后流离失所，别生事端。同年7月下旬召开的上海财经会议也提出了对旧人员应安置下来，不要轻易裁员。9月2日，中共中央同意上海财经会议提出的方针政策，9月3日毛泽东在给华东局的指示中重申了“包下来”的政策。9月16日，毛泽东又在其为新华社撰写的社论中公开提出：“对于国民党的旧工作人员，只要有一技之长而不是反动有据或劣迹昭著的分子，一概给予维持，不要裁减。十分困难时，饭均着吃，房子挤着住。已被裁减而生活无着者，收回成命，给以饭吃。国民党军起义的或被俘的，按此原则，一律收留。凡非首要分子，只要悔罪，亦须给以生活出路。”②

9月24日，中共中央发出《关于旧人员处理问题的指示》，提出：（1）在旧

---

① 参见《中共中央关于对北平各机关旧职员的处理原则的指示》，1949年3月22日。

②《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1512页。

人员中，除少数战犯、特务及劣迹昭著的分子以外，一般均将其希望寄托于我们，其基本要求是吃饭。京、沪、杭解放后，把旧人员裁去了2.7万余人，引起很大波动，北平和平解放后，遣散傅旧部军官1.7万人均逃至绥远，怨天恨地，现在仍须由我们负担解决，所有这些经验，说明旧人员一般不能用裁撤遣散方法解决，必须给以工作和生活的出路。（2）党及人民政府有改造和在工作中养活这些人的责任，我们准备在全国解放后，在一定期间内，包括新旧军政人员在内，总共养活900万到1000万人，这在财政上必然有很大困难，但是可以解决，而在政治上十分有必要。（3）对留用的旧人员，一不是原职原薪，二不是原封不动，要向他们说明困难，适当降低待遇。（4）一切人民政府机关及企事业单位，均须改变国民党的官僚主义效率低下作风，精简机构，但对精减下来的人，不可踢开不管，而应举办训练班，受训期间的工资照减薪后的六折至七折发给，以保证他们及其家属的生活。

11月2日，毛泽东为中共中央起草的指示电再次强调："关于新华社九月十六日《六评白皮书》社论中所称对待旧人员的原则及办法，中央曾向各中央局分局前委有了指示，全国各地党的组织、人民解放军及人民政府必须一律遵照执行，必须避免过去北京、上海、南京等处粗鲁地不负责任地遣散大批旧人员（北京万余人，沪宁二万余人）的错误，不要重犯。"[①]

在新中国成立前后新旧政权交替过程中，党和人民政府对旧政权遗留下来的600余万公职人员（包括官僚资本企业的职工）采取了"包下来"政策，进行了妥善安置。因为当时经过长期战乱，社会贫困，失业严重，遣散旧政府遗留下来的不适用人员，如果他们衣食无着，国家也得救济，所需费用与"包下来"也差不多，并且还导致这些人绝望，增加社会混乱。"包下来"的政策从表面上看增加了财政负担，但实际上既有利于新生政权巩固，也有利于社会经济恢复。实践证明，在当时的历史条件下，"包下来"的政策是最好的选择。正如毛泽东指出的那样："只有这样才是对人民有利的。"[②]

二 农村赈灾

（一）新中国成立前后农村自然灾害频仍

新中国成立前后，中国广大农村发生了严重的自然灾害，水灾、旱灾、雹灾、虫灾遍及华东、华北、中南、东北等区。1949年，全国受灾程度不等的农田有

---

① 《建国以来毛泽东文稿》，第1卷，北京，中央文献出版社，1987，第116页。

② 《建国以来毛泽东文稿》，第1卷，北京，中央文献出版社，1987，第174页。

12156万亩，灾民达到4000万人[①]。这一年的受灾范围虽然小于1931年的水灾，但因为连年战争，堤坝被毁，江河改道，加上反动势力连年搜刮，人民的抗灾能力极弱，灾情的严重程度远甚于1931年。其中华东地区灾情最为严重。全区相继遭受水灾、风灾、雹灾、蝗灾的袭击，受灾面积达5256万亩，灾民达1642万人[②]。山东省先旱后涝，同时又遭受蝗灾、冰雹的打击，受灾面积约1248万亩，其中1100万亩农田被淹，颗粒无收，全省秋收只有五成，歉收60亿斤粮食，灾民达332万人。皖北地区淫雨连绵，长江决堤，受灾农田达1789万亩，其淹没的1300万亩农田绝收，全区歉收45亿斤粮食，灾民达450万人。苏北遭水灾、风灾的袭击，1776万亩农田受灾，其中绝收的农田约有700万亩，歉收40亿斤粮食，灾民有450万人[③]。

华北地区仅次于华东，全区春季亢旱，夏季则受到水灾、旱灾、风灾、雹灾的打击，受灾面积有4720万亩，灾民达1143万人。其中河北省、平原省灾情最重。河北省132个县中有79个县受灾，摧毁庄稼2700万亩，1400余万亩绝收，如昌黎、乐亭等县遭受海啸冲刷的土地两三年内不能种植。献县、文安等县在冰雹的打击下，30%～50%的禾苗被毁[④]。平原省的收成平均亩产不过80斤，个别地区几无收成[⑤]。

中南区的自然灾害也很严重，全区受灾农田面积2266万亩，灾民有875万人，其中湖北、河南、江西水灾最严重。湖北有340万亩农田受灾，灾民约300万人；河南有1000万亩农田受灾，灾民达400万人；江西有610万亩农田受灾，灾民约130万人[⑥]。

另外，东北等地区发生了旱灾，吉林省平均减产五成至六成，松江省平均

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第53页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第30页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第51页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第48～49页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第51页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第31页。

减产四成至五成，黑龙江省平均减产三成至四成[①]。

（二）党和人民政府对农村赈灾工作的高度重视

1949 年的严重自然灾害引起中国共产党和人民政府的高度关注。中央人民政府成立后即提出“不要饿死一人”的口号[②]，并派出 3 个工作组分赴灾情极重的苏北地区、平原省和河北省视察灾情，组织救灾。12 月 16 日政务院发出生产救灾的指示，指出：生产救灾“是关系几百万人的生死问题，是新民主主义政权在灾区巩固存在的问题，是开展明年大生产运动、建设新中国的关键问题之一”[③]，人民政府把生产救灾提到相当的高度。

为统一组织和领导农村赈灾，中央人民政府成立了救灾委员会，作为最高救灾工作指挥机关，以协调各部门的行动。各地区先后成立生产救灾委员会，有的地方还组成重灾区工作委员会或工作团，常驻灾区领导救灾。各级生产救灾委员会由民政、财政、工业、农业、贸易、合作社、卫生等部门和人民团体代表以及慈善团体、本地有声望的绅士参加，各级人民政府直接领导。中央人民政府要求各级领导负责救灾工作；主要干部要深入灾区，及时了解灾情，贯彻党和政府的方针政策，纠正各种错误[④]。

人民政府提出生产救灾的总方针是：“生产自救、节约度荒、群众互助、以工代赈，并辅之以必要的救济。”[⑤]这一救灾方针的指导思想是积极的，贯彻群众路线，即引导人民群众从生产自救上找出路，靠发展生产、增加社会财富来解决灾民的困难，而不是进行单纯的救济。救灾方针从长远利益出发，治标与治本兼顾。在这一救灾方针指导下，根据以往生产救灾的经验，政务院还提出以下具体救灾办法：因地制宜，恢复与发展副业和手工业，如纺织、编席、熬硝等；开展运销，变“人养牲口”为“牲口养人”；沿海、沿河、湖泊地区，组织灾民捕鱼、打捞水产；开展冬季积肥运动，修补农具，准备明春多种早熟作物。政务院还指示各地为部分灾民、合作社发放贷款，以帮助其生产救灾。在有水利、

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 48 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 78 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 55 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 78 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 79 页。

交通工程的地方，要组织灾民参加建设，以工代赈[①]。

（三）农村赈灾的措施和效应

1. 发展副业生产

组织群众发展副业生产是政府赈灾的重要措施之一。各级人民政府在“靠山吃山，靠水吃水”的口号中，领导灾民从事副业生产，以换取粮食，渡过难关。

各级生产救灾委员会对副业的扶持实行多样发展，重点扶持，因地制宜，因时制宜的政策，在看准市场后，即做好计划，组织生产。销路不多的副业不搞普遍发动，没有销路的副业不以组织名义发动。

副业生产的资金主要靠群众集资，政府提倡自由借贷、劳资合作，“变死钱为活钱”[②]。同时还采取国家银行提供贷款、政府提供贷粮、国营贸易部门订货赊销等方式，国营贸易公司、供销合作社积极与生产者、运销者订立合同，对生产者先行贷粮后收成品，对贩运者先行贷货后收货款，使副业生产有计划地顺利进行。

在赈灾生产中，行业代表会议、供销合作社是两大推动力量。行业代表会议通过交流经验、研究技术，与供销社签订合同，制订生产计划，然后组织群众进行生产。供销合作社则通过合同制方式，保证副业生产的销路，给予副业生产合理利润，把广大小生产者团结到国营经济的领导之下，鼓励灾民生产自救。供销合作社在组织副业生产的过程中也进一步取得了群众的信任，巩固了合作基础。

赈灾副业生产在各地获得了很大成绩。如河北文安、武清等县发动 9 万农民捕鱼、编席，每月有 60 万斤小米的收入；组织 6 万余人编柳筐、织麻袋、开粉坊等，所得的收入可以维持 20 万人的生活[③]。安徽省安庆地区组织 10 万灾民生产自救，从事打柴、捕鱼、挑担运输，使 50 万人生活有了着落[④]。山东滨海区的 30 万灾民、苏北淮阴区的 45 万灾民靠副业生产度过春荒[⑤]。中南区的鄱阳湖地区积极组织灾

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 55 ～ 56 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 79 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 54 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 54 页。

⑤ 孙恩诚：《与空前严重的灾荒奋斗中的华东人民》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 77 页。

民从事副业生产和运销活动，使50万人得以谋生[①]。

2. 以工代赈

1949年12月16日，政务院在关于生产救灾的指示中指出：有水利、交通等工程的地方应当组织灾民以工代赈。凡可以用灾民的工程应尽量使用灾民。这一积极的救灾手段很快被各地采纳。华东、华北、中南区的地方政府均把以工代赈作为救灾的重要措施。中共中央华东局决定在山区重点进行副业生产，在平原地区重点实施以工代赈，兴修水利。华北人民政府制定了治河、修路、开渠、垦荒等以工代赈计划。苏北地区在实施3年兴修水利计划中，第一年即拨出以工代赈粮2.3亿斤，不仅可以解决灾民的生活问题，而且可以利用民力完成当地重大水利建设；皖北拨出以工代赈粮及救济粮2.7亿斤用于水利建设；山东省为水利建设和治黄工程拨出1.2亿斤赈灾粮食；中南区拨出4亿斤粮食用于以工代赈和救济[②]。

据统计，1949年中央和地方用于以工代赈及救济的粮食达12亿斤，除4亿斤用于救济外，绝大多数用于以工代赈[③]。全年以工代赈完成的水利工程土方达5.8亿立方米以上，参加的灾民超过300万人，加上他们的亲属，约有1000万人靠以工代赈得以生活[④]。以工代赈取得了良好的社会效益和经济效益。为了防止灾区在1950年出现饥荒，国家在1950年年初还准备了纯救济粮30500万斤，工赈、农贷、借粗粮还细粮合计60500万斤，此外还有合作贷款和银行农贷3亿余斤，保证了灾区人民1950年春的生活和生产[⑤]。

3. 政府救济

对灾情十分严重的地区及生活无着的灾民，人民政府及时发放救灾粮款，帮助他们度过灾荒。

灾情发生后，各地人民政府即发放救济粮款。为保证政府救济及时、有效，1949年12月16日政务院指示：“不要平均分配，要用在扶助灾民生产上，要用

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第54页。

② 董必武：《关于深入开展生产救灾工作的报告》，载《中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第79页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第83页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第85页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第102页。

在最困难的时候和地区，首先应该帮助最困难的灾民，特别是无劳动力的烈军属与鳏寡孤独及无法进行生产自救的人。”[①]中央人民政府内务部在1950年1月9日颁发的《生产救灾补充指示》中，再次强调：因为救灾粮食是不充分的，“必须好好掌握，正确地分配与及时地运到各地区”，“全靠运用得当、分配精密而又迅速，才能起到应有的作用”[②]。4月8日内务部又敦促各地：“未发放的赈粮贷粮，应速发放到灾民手中组织灾民生产，贯彻发放过程即组织过程的指示。”[③]

在救灾中，各级政府都把发放救灾粮款作为重要工作，分出轻重缓急，组织力量进行急赈。某些地方在发放救济粮款时也发生了一些偏差，如有的上报需要救济的灾民不合实情；有的领到救济粮款后，草率行事，平均分配，偏离了应有重点救济的方针；有的搞形式主义、官僚主义，为掌握机动粮竟压粮不放，不及时分配，降低了发放救济粮的作用[④]。中央人民政府发现后作了纠正。

到1950年年初，人民政府发放救济粮食约有4亿斤。为帮助灾区度过春荒，中央人民政府准备再拨1.3亿斤粮食作为急救之用[⑤]。

国家及时发放救济粮款，为稳定社会秩序，组织生产自救，恢复生产，发挥了重要作用。

4. 发动、组织社会互济

为了救济灾民，中央人民政府号召全国人民开展节约一两米运动：每人每日节约一两米，一个月就能帮助10个急需赈济的灾民度过一天。河北省发起“一碗米运动”，号召人民每人节约一碗米以救助灾区。天津市的工人们自动发起“救妈妈报恩运动”（即救助农民，不忘根本）。城市市民响应政府号召，积极募捐救灾。社会互济运动如火如荼，遍及全国。

社会互济运动形式多样。中央人民政府内务部1950年1月9日在《生产救灾指示》中提出：社会互助要做到“灾民与灾民搞生产互助，灾民中有劳力的与无劳力的要互助，有劳力的与有资金的要互助，灾民与非灾民要互助，灾区

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第57页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第61~62页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第67页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第80～81页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第83页。

与非灾区要互助”[1]。华东区提出亲帮亲、邻帮邻、非灾区帮灾区、富者帮助灾民的口号，以推动社会互济运动。

在社会互济运动中，有补偿的互济如自由借贷是社会互济的有效措施，可以解决不少急需粮款的灾民的燃眉之急，但有的地方发生了强借、硬借、搜粮、号粮等过激行为。有的干部还存在借粮不还、借粮不加利的想法。存粮户也怕加息借粮被人指责为高利贷。因此，一些家里有粮的觉得借粮不如不借，多借不如少借，埋藏粮食，甚至举家外逃。人民政府发现这一现象后，迅速发出指示，提倡借贷自由，坚决制止吃大户及侵犯中农利益的行为，以利于社会互济运动的深入进行。

社会互济运动动员了全社会的人力物力救灾，收到巨大的社会效益，如灾情较重的河北省，1950 年年初即募集到救济粮 1250 万斤，为战胜自然灾害积聚了物资力量。

实施上述四方面的农村赈灾措施后，灾区人心趋于稳定，生产日渐恢复，社会经济开始好转。

三　城市救济

新中国成立之初，由于旧中国遗留下来的大量失业人员和解放后政治经济改组导致的新失业，使城市失业问题非常严重。1950 年 7 月，已登记的失业工人达 166.4 万人，占城市职工总数的 21%，此外还有不少失业的知识分子。对于普遍处于贫困线的百姓，失业即意味着饿肚子，一些大城市里因就业无望、生活无着而自杀的事时有所闻。1950 年 3 月统一财经以后，市场的暂时疲软和经济改组，也使得失业问题更为突出。

对于严重的失业问题，党和政府采取扩大就业与实行社会救济的办法，帮助城市失业者渡过难关。1950 年 4 月 14 日，中共中央发出《关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》，提出在“五一”前后开展一场全社会捐助救济失业工人运动，要求各地做好准备。4 月 19 日，中共中央分别致电上海市委和华东局，4 月 20 日又致电中南局并各中央局，说明中央正在制定救济失业工人的统一办法，要求在中央的统一办法颁布实施前，各地可先行采取临时救济办法。4 月 30 日，刘少奇在首都庆祝“五一”劳动节干部大会上提出：“既然某些经济事业的缩小、停工和转业是不可避免的，在各大城市中，

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 61 页。

在可能范围内，救济失业工人就是完全必要的。”“从来中国的政府是不救济失业工人的，而人民政府虽然今天还处在困难之中，对于失业工人就要规定并实行确实救济的办法。”[①]6月6日，毛泽东在中共七届三中全会上也提出要有步骤地解决这个问题，他将救济和安置失业人员列为当时八项任务之一[②]。

对于救济失业人员，党和政府采取了政府拨款与社会捐助相结合，解决燃眉之急与帮助提高就业、转业能力相结合的办法。

失业救济基金的主要来源有三个方面：（1）中央和地方政府的财政拨款。（2）由政府向社会征收的救济金。政务院规定：凡是举办失业救济的城市，其所有国营和私营的工厂、作坊、商店的行政方面或资方，均须按月缴纳所付实际工资总额的1%，上述各种企业及码头运输等事业在业工人和职员，亦应按月缴纳所得实际工资总额的1%，作为失业救济基金。（3）社会各界的自愿捐助。如1950年“五一”劳动节前后，全国总工会号召每个在业工人捐献一天工资，人民解放军号召每个指战员捐献1斤米；国家机关号召每个工作人员捐献12斤米。详细情况如表9-3、表9-4所示。

表9－3　1950～1951年失业救济基金来源构成

单位：%

基金来源	1950年*	1951年
上年结转	—	36.28
中央政府拨款	36.08	—
地方政府拨款	9.74	0.44
征收救济基金	34.86	40.16
各界自愿捐助	6.62	0.18
其他收入**	12.70	22.94

注：* 1950年的统计不包括广东、湖北两省。

** 其他收入包括存款利息、工会拨款、救济粮变价收入、修建工程收入、救济实物变价、生产自救贷款收回等。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第216页。

① 《刘少奇选集》，下卷，北京，人民出版社，1985，第22页。

② 参见《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第71页。

表 9－4　1950～1951年失业救济基金使用方式构成

单位：%

使用方式	1950 年 *	1951 年
以工代赈	53.62	37.48
转业训练	4.10	12.99
生产自救	2.75	5.30
还乡生产补助	12.24	1.05
发放救济金	14.03	9.20
机关经费	1.20	4.50
其他支出 **	12.06	29.48
总　　计	100.00	100.00

注：*　1950 年的统计不包括广东、湖北两省。

** 其他支出包括折损、工人福利费、粮种交换损失、医药补助费、丧葬费、粮食搬运费等。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，中国社会科学出版社，1994，第 216 页。

从表 9–3、表 9–4 看，为开展城市救济，政府不仅动用了财政资金，而且动员了全社会的力量。1950 年，中央政府和各级地方政府的财政拨款是救济资金的重要来源，占总救济资金的 45.82%。1951 年除上年结转外，中央政府没有再拨救济款，地方政府救济拨款也只占全部救济款的 0.44%，各界捐助的救济资金的比重也由上年的 6.62%降为 0.18%，而政府征收的救济基金由上年的 34.86%扩大为 40.16%，包括存款利息、工会拨款、救济粮变价收入、修建工程收入、救济实物变价、生产自救贷款收回在内的其他收入也由 1950 年的 12.70%上升为 22.94%。1951 年救济基金中除上年结转的 36.28%外，征收的救济基金、各界自愿捐助及其他收入三项占到 63.28%。在救济基金使用方面，有限的财力主要用于发展生产。1950 年救济基金除用于发放救济 14.03%、机关经费 1.20%外，其他全部用于以工代赈、转业训练、生产自救、还乡生产补助等方面。1951 年用于发展生产的救济基金也占到 76.29%。这种救济方式，在解决失业人员暂时困难的同时，又兼顾了疏导转业、扩大就业等长远发展目标，收到良好的社会效益与经济效益。

第十章
财经工作的统一与调整

统一财政经济工作，是稳定金融物价、平衡财政收支、克服财经困难的又一重大举措，也是随着新中国成立，各解放区合并、撤销之后，财政经济工作发展的必然趋势。1950 年 3 月统一财经的重大决策，对新中国的经济恢复起到巨大的保证与推动作用。在此基础上，为了调动地方的积极性，中央政府又对统收统支的体制作了一定调整。

第一节　新中国成立初期财政的困境

新中国成立伊始，国民经济百孔千疮，解放战争尚未结束，各项建设百废待兴，导致新中国财政十分困难。解放战争后期收入增长缓慢，支出浩大，收支脱节，是财政困窘最直接的原因。

一　财政收入增长缓慢

1949 年，解放区和新中国的国家财政收入只相当于 303 亿斤小米，而财政支出却达到 567 亿斤小米[1]，收入远远不敷支出。收入难以迅速增长的原因，大致可归纳为以下几点。

（一）老区农民负担已经很重

从抗日战争到 1949 年年底，在长达 12 年的战争环境中，老区农民为抗日战争和解放战争的胜利承受着越来越重的负担。在抗日战争中，各解放区农民的公

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 203 页。

粮负担一般为人均32斤米左右，有的地区还要低些，为人均18～19斤。1948年，人均负担公粮为40斤米左右，1949年则为56斤多，占1949年农业总产量的18.2%。抗日战争时期，农民负担除公粮外，只有一些村款，并无其他附加。1949年，各省、县都有附加，几经统一削减，仍有省附加5%～15%。这样，农民总负担平均已到58～64斤细粮，占1949年农业总产量的20.6%～22.7%；此外还有盐税、关税、战勤负担以及货币贬值给人民造成的无形损失[①]。情况表明，老区农民的负担已相当沉重。到1949年11月，全国由财政供应的脱离生产的人员已突破900万人，而且战争仍在进行，财政支出有增无减。老区农民的负担暂时仍不能减轻，但再增加已很困难。增加财政收入，只能另谋出路。

（二）新区农业税收工作尚未步入正轨

由于解放战争进展很快，大军南下进入新解放区后，那里的民主政权尚未建立或刚刚建立，工作基础差，农村土地改革未来得及进行，公粮制度一时尚不能实行。为保证部队粮草供给，除以战争中缴获的粮食及国民党地方政府的囤粮拨充军队外，中共中央采取了就地征借的办法，于1949年3月21日发布了《关于新区筹粮的规定》。征借的主要对象是地主、富农，其次是中农，以粮食总收入作为征借标准：地主征借40%～50%，富农征借25%～35%，佃富农征借20%，中农征借10%～15%，贫农不借或少借，马草按一定比例随粮附加，利用旧有的保甲长来实施并予以监督。解放稍早一些的地区虽然都征收了公粮，但许多地方未来得及建立正规的农业税制度，没有颁布统一的征收条例，各地在征收中无统一的遵循原则，以致各种不同的征收办法达30多种，局部地区发生负担面过窄、累进率过高及严重的畸轻畸重现象。至1950年年初，部分地区农业税尚未征收入库，以致缓不济急。这势必影响财政收入。

根据1950年2月的全国财政会议记录，1949年全国农业税（公粮）没有完成任务，除东北收齐以外，华北收了90%多，华东、华中、西南均未收齐[②]。

（三）城市税收尚难掌握

随着解放战争的进展，人民政府接管的城市越来越多，工商税源相应增加。1949年7月召开的上海财经会议提出并确定了合理平衡城乡负担的方针，但是各地未能完全贯彻执行。具体原因有下列几点：首先，城市税收并未受到应有的重视。1937～1948年，根据地、解放区的财政主要负担者是农民，财政支出的

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第186页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第58页。

90%靠公粮，工商税收较少。进城以后，军管会没有城市税收工作经验，也缺乏正确的认识。当上海财经会议提出工商税与农业税平衡的方针后，甚至遭到很多城市的反对，以为收工商税“违反工商业政策，工商业要关门”。其次，匪特滋扰，累及商旅；交通阻塞，城乡物资交流不畅，造成税源不足，税收不多；加之城市经济尚待恢复，新接收的企业残破不堪，新创办的企业尚不能向国家提供大量利润以解燃眉之急。再次，尚未掌握城市财源的确凿材料，究竟公私企业资金有多少、周转快慢、利润大小，尚缺乏有系统的调查研究。以上问题在解放较早的东北区就已存在①，大反攻以后，新解放的城市问题更多。只有上海市的军管人员经济管理素质较高，又有工人阶级的密切配合，情况稍好一些。

二　财政支出浩大

（一）军政费用支出庞大

新中国诞生之际，解放战争尚未完全结束；国民党军队残余盘踞在西南、华南数省和台湾、海南岛，伺机反扑；国民党留下的数以百万计的匪特的破坏活动十分猖獗。为巩固新政权，解放全中国，人民解放军人数不断增加。解放区的扩大，国家行政管理机构随之增加。人民政府对愿意为人民工作的旧军政人员采取“包下来”的政策，实行“三个人的饭五个人吃”。这样做，虽有利于社会稳定，却加重了财政负担。1949年年底，军队编制已达470万人，加上包下来的旧军政人员，全国军政人员在1950年年初已达900万人。以财政收入计算，1948年晋冀鲁豫、晋察冀、山东、西北4大解放区财政收入折粮共计54亿斤，每个脱离生产人员平均2850斤。1949年华东、华北、中南、西北、西南5大解放区财政收入折粮131亿斤，每个脱离生产人员平均2216斤，比1948年少634斤。以财政支出看，抗战期间，每个脱产人员的开支年平均为1000斤小米左右，1949年则达到4000斤，新确定的部队开支标准为4200斤。以老百姓年人均开支400斤米计算，抗日战争中每个脱产人员的开支相当于2.5个老百姓，到1950年则已相当于10个。脱离生产人员占负担人口的比重至1950年1月底已超过2%②。另据关内解放区统计，1948年财政支出共计折粮68.6亿斤，每个脱产人员平均3620斤，收支缺口折粮14.6亿斤；1949年财政支出共计折粮385亿斤，收支缺口折粮254亿斤；此外，每个脱离生产人员的平均支出也增加到6500斤，比1948年人均多支出2880斤。地区扩大了，脱离生产人员增加了，人均支出

① 参见东北人民政府《对加强城市税收工作的决定》，1949年11月10日，见《东北政报》第2期。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第186页。

加大了，而财政收入的增加速度则远远落后于支出增加的速度。在1949年的财政支出结构中，军费居第一位，直接用于部队的支出约占全部支出的60%，加上为支援战争而支付的运粮等开支，比例更高。

在迅速增长的军政费用支出当中，军费增加占大部分。

（二）经济恢复需要巨额资金

1949年春季以后，解放战争已向江南和西北推进，在东北、华北等广大解放区，恢复经济已成为重要任务。东北从1月起，华北、山东从5月起，经济恢复工作普遍展开。中华人民共和国成立后，南方各省也陆续进入经济恢复建设时期。由于长期战争和国民党政府的搜刮，基础设施和工农业遭到严重破坏，江河堤岸长期失修，水旱灾害不断，城市工矿设备残破不堪。工业、农业与交通事业的恢复需要巨额投资。据不完全统计，1949年各解放区在工业上的投资约合细粮350万吨，交通事业的投资约合细粮150万吨，合计为500万吨[①]。这只是各项建设事业的开端。在1950年的预算中，用于经济建设的支出已达到概算支出的23.9%，折合细粮达710万吨[②]。经济恢复建设支出的增加，加大了财政收支缺口。

此外，救灾、失业救济支出数额不菲。据统计，1950年，用于纯救济的粮食15.3万吨，工赈、农贷、借租粮还细粮共计30.2万吨，两者共45.5万吨（不包括3亿多工赈现款及合作贷款、银行农贷）[③]。全国失业工人救济费支出折合细粮计约13.85万吨[④]。

（三）收支脱节，加剧财政困难

1937~1948年间，中国共产党领导的各个解放区除政策统一以外，完全分散经营，各有货币，各管收支。这种体制是和解放区被分割的情况相伴而生的。各解放区有自己的税收、银行、钞票、工商业。“如五台山与太行山这两个地方，十多年都是各自为政，石家庄打下来了以后，两地做生意碰了头，但是票子不

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第182页。

② 此为1949年12月概算数字，1950年6月调整为932万吨，1950年年底调整为897万吨。见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第277页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第102页。

④ 失业工人救济费不包括广东、湖北两省，资料来自《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第216页。

过铁路，彼此货物流通都要抽税。那时这边涨价，那边落价，有几千个工作人员在斗争，而且双方都是共产党员。”①1949年，随着解放区的不断扩大，财经统一的条件越来越成熟。1948年年底人民币诞生以后，关内货币逐渐统一。至1949年年底，全部汇兑业务和交通运输已恢复。税收制度有了统一的规定。国营工厂的生产计划及原料产品的供销、内外贸物资的采购和调拨、物价、通信等，也都陆续实现了统一管理。在这种情况下，分散经营的财政体制越来越不适应形势发展的需要。中央财政承担着军政费、经济建设费等主要支出，而公粮和绝大部分税收收入等均在大区以下的地方政府掌握之中。收入的多寡、迟早，中央无法确实掌握，而公粮变卖及现金税收又恰是今后按月按季回笼货币的主要手段。这种财政收支脱节、分散经营的财政体制不利于集中有限的财力进行统一的调度，不利于集中力量支持解放战争取得全面胜利。收支脱节的最大弊端是加大了收支缺口，加剧了财政困难。财政收支不能平衡，扼制恶性通货膨胀、稳定金融物价的初步成果可能前功尽弃，恢复经济、建设家园，也就无从谈起。

三　财政赤字过大，通货膨胀剧烈

人民政权成立前后，由于财政面临着上述困难，财政收支缺口很大，导致金融物价剧烈动荡。如前文所述，从1949年4月到1950年2月，发生了四次比较大的物价涨风。

在新中国成立前后一年里，物价全面持续猛涨是多种因素交织作用的结果。其中财政赤字过大，货币过度发行，是物价上涨最直接、最主要的原因。

1948年财政总收入为540340万斤米，总支出为686478万斤米，赤字为146138万斤米。1949年总收入为1291020万斤米，总支出为3785900万斤米，赤字为2494880万斤米②。以赤字占支出的百分比来看，1949年，东北、华东、华北、中南、西北、西南6大解放区赤字占支出的百分比平均为46.4%，其中东北为5.5%，华东为62.9%，华北为64.7%，中南为71.2%，西北为74.1%，西南为71.4%。单以关内计算，赤字为254亿斤米，赤字占支出的比例高达65.9%③。

弥补巨额财政赤字的手段可以有增税、发钞、发行公债几种。增加税收和

---

①《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第127页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第180页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第203页。

发行公债虽然可行，但缓不济急；面对十万火急的战争供应，应急的措施只有借助于发钞。从发行分配上看，1949 年货币发行的 57%用于财政透支上，43%用在生产建设上。中央及华北、华南、西南、西北、中南、华东货币发行实际用于财政透支的比例分别为 42.3%、23%、100%、77%、66.2%、59%。57%的货币发行用于财政透支，使之成为物价上涨的一个主要因素。1949 年关内共发行货币 29951 亿元（旧币），比 1948 年年底货币发行上升 167.3 倍，平均每月上升 14 倍。1949 年第一季度增加 1.5 倍，第二季度增加 7.35 倍，第三季度增加 35 倍，第四季度增加 123 倍[①]。到 1950 年 2 月 1 日止，人民币累计发行 41000 亿元[②]。人民币的巨额发行直接导致物价上升。

根据中财委金融计划处测算，发行指数与物价指数的关系是发行上升 100，物价上升 50，如果把地区人口扩大 1 倍的因素考虑进去，则发行指数上升 100，物价也上升 100[③]。

货币过度发行所导致的通货膨胀，虽然出于解放战争的需要，并且只是暂时现象，但是毕竟存在不小的负面影响，其中最主要的、显而易见的是妨碍经济恢复，威胁政权稳固。仅从货币购买力、存款和人民负担三个方面来看，情况如下。

第一，货币购买力逐渐降低。1947 年，晋冀鲁豫边区累计货币发行折合小米人均 35 斤，1948 年每人合小米 15 斤，到 1949 年年底每人只合小米 13 斤，比 1948 年年底降低了 13%。如依银元算，1947 年晋冀鲁豫边区货币发行每人合 1.1 元，如将各区货币发行统一计算，1948 年年底（1 银元合 85 元）每人合 0.95 元；1949 年按 1∶14000 的比价计算，人均只合银元 0.525 元，降低了 44.8%。两种算法都说明货币购买力日益降低[④]。

第二，存款占货币发行的比例小。战争进行，物价不稳，币值时刻贬值，人们重物轻币，银行难以吸收存款，就连折实储蓄也赶不上物价上涨的脚步，以至每月存款占货币发行的比例很小。1949 年 1 月、2 月、3 月、5 月这 4 个月份，均未超过 10%，10 月和 12 月比例最大，但也只不过占货币发行的 26%（见表

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 167 ~ 169 页。

② 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 54 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 167 ~ 168 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 168 页。

10-1）。存款占货币发行的比例小，不利于回笼货币和控制通货膨胀，也不利于发挥金融机构的调控功能。

表 10-1　1949年关内存款和货币发行比较

项　目	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
发行额（亿元，旧币）	236	309	450	595	1195	1764	2668	4196	8042	13027	18428	30130
存款数（亿元，旧币）	5	8	33	66	107	235	590	956	1745	3375	3445	7937
存款指数	100	160	660	1320	2140	4700	11800	19120	34900	67500	68900	158740
存款占发行（%）	2	3	7	11	9	13	22	23	22	26	19	26

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 170 页。

第三，人民负担沉重。货币剧烈贬值，必然造成人民的经济损失。以 1949 年年底人民币币值的变化为例：每月发行按当时米价折合，全年发行共计 2177506 万斤米，到年底，所发行的货币实值降至 540936 万斤米，货币贬值共贬去 1637570 万斤米。按 41000 万人计算，因货币贬值给人民增加的无形负担，每人合 40 斤米，以土地面积计算，全国（未计东北、内蒙古、新疆）共有耕地面积 1208509919 亩，每亩平均增加无形负担 13.5 斤米。这对于长期处在战争环境中饥寒交困的人民来说，无疑是雪上加霜。

综上所述，如果这种严重收不抵支的状况持续下去，1950 年的财政概算就不能平衡，金融物价波动将愈演愈烈，波及全国，从而影响国民经济的恢复和新生政权的稳固。为了从根本上扼住通胀这匹脱缰野马，必须釜底抽薪，统一财经，从体制上堵塞收支缺口。

第二节　统一财经

一　统一财经决策的形成

随着人民解放战争的胜利进展，中国趋于统一。国内交通通信设施经过抢修及建设，至 1950 年年初，除边疆交通十分不便的省份如新疆、西藏外，全国各省、市无线和有线电报、电话均已开通，几小时内可以电报往复，几分钟内可以电话问答，铁路各线也已恢复运输。政府各部已可能做到逐日收到各地业务情况和收支数字的报告。这为物资交流、恢复经济提供了条件。同时，除东

北外，人民币已成为统一的货币。1950 年 1 月 30 日，政务院发布《关于统一全国税政的决策》的通令，1 月 31 日颁布《全国税收实施要则》，并颁布了工商税、货物税两个主要税法，在短期内实现了税收制度（包括税收、税种、税目、税率）及税政的统一，为增加收入奠定了基础。此外，国营工厂的生产计划、原料来源、产品推销，外销物资的采购、外汇使用的分配，内地贸易物资的调拨、物价管理的统一，也已实现。各个方面统一程度的提高，为全国统一财经奠定了基础。

1950 年 2 月，中央人民政府召开全国财政会议，集中讨论了统一财经、紧缩编制、现金管理和物资平衡四大问题，反复研究如何实现财政收支平衡、通货吐纳平衡、物资供求平衡。会议认为：三种平衡都有可能做到，关键是整顿收入、节约支出，基本条件是统一财政收支管理。只有财经统一，才能集中调度，把有限的财力用到最急需的地方，办成几件大事。对于物资严重不足，更需要集中、统一调度，才能平抑物价，否则很难取得投放物资的主动权。在支出方面，需要在人员编制、供给标准等方面统一规定，才能有效地控制支出。于是，统一国家财政收支管理成为这次会议确定的基本方针[①]。

1950 年 3 月 3 日，中央人民政府政务院第二十二次会议通过了《关于统一国家财政经济工作的决定》（以下简称《决定》)。《决定》认为："目前我们的财政经济情况，有以下一些特点：（一）根据各区报告：全国军政公教人员已近 900 万人；（二）去年秋季规定征收的公粮，虽已大部征齐，但在若干地区尚未征齐，且在征收中发生偏向。税收的实际数字与预定计划亦有距离；（三）过去国家支出的大部由中央人民政府负责和依靠增发通货，现在则公粮和税收大多尚由各区、省、市、县人民政府管理。此种财政上的不统一和收支机关之间的脱节现象，如果任其继续下去，则势必额外增加通货的发行；（四）除西藏外，中国大陆已全部解放，由通货膨胀而来的金银物价波动，已不能限于一地，而势必影响全国。""上述的财政收支不平衡与收支机关脱节现象，如不迅速克服，则不但 1950 年的财政概算有被冲破的危险，而且由此而来的金融物价波动，将大大增加全国人民的困难。但是必须指出：目前财政情况比之去年已有改善，进一步缩小财政收支之间的不平衡和防止金融物价大波动的可能性已经存在。其关键在于：节约支出，整顿收入，统一财政收支的管理。"

《决定》规定：（1）成立全国编制委员会。（2）成立全国仓库物资清理调配委员会。（3）全国各地所收公粮，除地方附加外，全部归中央人民政府财政部

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 227 页。

统一调度使用。除批准征收的地方税收外，所有关税、盐税、货物税、工商税的一切收入，均归中央人民政府财政部统一调度使用。（4）为了调节国内供求，组织对外贸易，有计划地供应物资与回笼货币，各地贸易机关的业务范围的规定与物资调动，均由中央人民政府贸易部统一指挥。（5）凡属国家所有的工厂企业，分为三种办法管理：一是属于中央人民政府各部直接管理者；二是属于中央人民政府所有、暂时委托地方人民政府或军事机关管理者；三是划归地方人民政府或军事机关管理者。（6）指定中国人民银行为国家金融管理和现金调度的总机构①。

二　统一财经的主要内容

为了贯彻落实《关于统一国家财政经济工作的决定》，政务院陆续作出了多项具体规定，出台了一系列政策措施，如《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制草案》、《政务院关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》、《政务院关于统一国家公粮收支、保管、调度的决定》、《政务院关于全国仓库物资清理调配的决定》、《关于实行国家机关现金管理的决定》、《中央金库条例》等，对统一国家财经作出了具体规定，提出了实施办法。

（一）统一全国编制和待遇

在统一财经前，受解放区分散管理的影响，党、政、军以及群众团体工作人员的数目、扩展计划以及待遇，基本上是由地方党政机构或部门自行决定，尚不能由中央通盘筹划。加上新中国刚成立，百废待兴，大批学生和就业者纷纷要求参加革命，以致形成机构和人员迅速扩大、财政开支难以掌握的局面。为了调整机构，避免冗员，提高工作效率和节减行政经费，统一编制和待遇（指由国家财政供给的人员），就成为统一财经的重要内容。

1950年3月，中财委成立了以薄一波为主任、聂荣臻为副主任的全国编制委员会，各大区、省、市均分设编制委员会。编制委员会制定并颁布各级军政机关人员、马匹、车辆等编制与供给标准，严禁虚报冒领；各机关不经批准不得自行增添人员，编外和编余人员由全国和各地编制委员会统一调配；节省一切可能节省的开支，缓办各种应缓办的事项，集中财力于军事上消灭残敌。在预算拨款方面，则坚持先前方、后后方，先军队、后地方的原则，厉行节约。在经济方面，编制委员会决定重点恢复各机关和公立学校，规定工作人员数量与数

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第223、229～232页。

额和工作定额；所有国营企业除规定职工数额及生产产品的质与量之外，实行原材料消耗的定额制度，铲除囤积原材料的浪费行为；要求一切国营经济部门都要努力提高工作效率，以节省支出。

（二）统一全国财政收支管理

政务院 1950 年 3 月 24 日在《关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》中指出："为了克服国家财政收支不平衡与收支脱节的现象，为了节约支出，整顿收入，统一国家收支的管理，中央人民政府特作如下各项决定"，主要内容有：

（1）"国家财政统一于中央人民政府。税收制度、财政收支程序、供给工资标准、行政人员编制及全国总预决算，均由中央人民政府财政部根据中央人民政府委员会批准的全国财政收支总概算会商有关部门统一制定或编制，分别呈经中央人民政府政务院批准或转呈中央人民政府委员会批准后实行。""各级人民政府及其财政部门，均必须负责保证收入不得减少，支出不得超过。"

（2）"各地所收之国家公粮及其折征之代金或其他实物、关税、盐税、货物税、工商业税，均归中央人民政府所有。税款一律解缴中央人民政府金库。国家公粮统限于征收后半月内全部归入中央公粮库。""除上述税收外，其他薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、特种消费行为税、房产税、地产税、使用牌照税、牧税、码头使用费以及其他地方捐税，统由中央人民政府财政部根据各大行政区、各中央直辖省（市）人民政府之全年财政预算，划归地方留用；各大行政区所属省（市）人民政府应留用之部分，则由各大行政区人民政府财政部根据各省（市）人民政府之全年财政预算予以划分。""税收划分后，中央税收，由中央人民政府指拨。地方留用税收，依其划归地方政府范围，分别由各级地方政府财政部门指拨。"所有以上各项收入，"如发现任何机关任何部门有擅行提用、逾期抗缴、隐匿不缴或贪污中饱者，均应分别由中央人民政府财政部或各级地方政府财政部门缓拨、少拨、停拨其预算经费、扣留其资金存款或执行纪律制裁"。

（3）"军费开支，包括国防建设、海陆空军费、生活费、粮食、服装、装具、兵工、药品、军需器材、运输作战等项，统由军事系统按月按季编造预算，遂级审查，由中央人民政府革命军事委员会总后勤部在全国财政收支概算军事部分范围内批准后，转请中央人民政府财政部按全国财政收支概算军事应支部分，加以核实后支拨之。""中央人民政府的行政费、外交费、财务费、公安费、政治事业费、社会事业费（包括优军、抚恤、救济等费）、经济建设费和国营企业投资（包括工业、贸易、银行、铁路、交通运输、农业、林业、水利建设投资）等费用，均列入中央人民政府预算，由中央人民政府财政部掌管，按全国收支

概算逐项审核开支。”“各大行政区各省（市）的经费事业费粮款开支，均由划归地方财政税收中解决。”“中央人民政府金库，及各级中央公粮库物资仓库，如无中央人民政府财政部之指拨令，一律拒绝支付粮款和其他实物，如不按规定动支中央公粮物资或中央税收者，以非法支用论处；持有指拨令的机关，得于规定时期内，向指定的金库、粮库或实物库支领。”

（4）“统一财政必须严格执行预决算、审会计制度及严格的财政监察制度：核实人数，核实开支，节余缴公；无预算不拨款，无计算不审核预算，纠正以临时批拨代替审核的做法；并随时检查各收支部门，是否按照财政计划执行，及执行中有无错误。”①

与此同时，全国各大城市及各县限于1950年3月中旬建立国库，并代理地方库业务。从3月起，所有税款逐日入库，禁止延期缴库及挪借行为；一切公营企业及合作社，均须依照中央人民政府财政部的规定，按时纳税。

（三）统一国营贸易

在解放战争时期迅速发展起来的国营贸易公司，在各解放区起到了保障供给和稳定市场的作用。但是，新中国成立以后，其分散经营不能适应中央政府调控全国市场和统制外贸的要求，在1950年年初财政收支尚未平衡、物价波动剧烈时期，尤其如此。

1950年3月10日，政务院颁布《关于统一全国国营贸易实施办法的决定》，其主要内容为：（1）规定中央贸易部为全国内外贸易总领导机关，各大区及直属省、市的贸易部门，受中央贸易部和当地政府财经委员会的双重领导；各地国营贸易机关及企业的业务范围和物资调动，均由中央贸易部统一指挥，非经中央贸易部批准，各地贸易机构和公司不得改变中央贸易部规定的业务计划。从而加强了中央对全国商业、外贸的管理权力。（2）在中央贸易部下设立全国范围的国内贸易和对外贸易总公司12个。这些公司可根据需要，在各地成立分公司。这些公司基本上将有关国计民生的重要商品都纳入了公司经营范围，并掌握了国营对外贸易。（3）设立贸易金库。中央贸易部统一调度全国贸易资金。（4）禁止一切部队、机关、政治团体经商，其原有的商店和贸易公司，按期收归国营。

国营贸易的统一，对于加强中央政府的经济力量和调控市场的能力，起到了至关重要的作用。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第234～239页。

（四）统一国有物资的管理和调配

为了保证有限的国有物资能够合理分配使用，避免浪费，中央政府加强了对国有物资的统一管理和调配，决定建立统一的物资管理机构。1950 年 3 月，成立了以陈云为主任、杨立三为副主任的全国仓库物资清理调配委员会。各大行政区、省、市、县，军队系统各后勤部，各企业各工厂，均设仓库物资清理委员会。

1950 年 3 月 16 日，政务院作出了《关于全国仓库物资清理调配的决定》（以下简称《决定》）。《决定》指出：全国仓库物资在人民政府接管后“尚未加以清理，因而未能利用，或合理地加以利用”。“如能迅速加以清理并在全国范围内合理使用，则一部分可以用于国家的基本工业，一部分可以抵付工业投资，另一部分则可以变为现金”；对“全国各地各部门所有接管的仓库及各企业各部门自备的仓库，一律加以彻底清查，限于 1950 年 6 月 30 日完成，清查完毕后，须造报物资清册，逐级上报中央专管机关”。

清查出的物资器材，统一归全国仓库物资清理调配委员会商请政务院财政经济委员会或中央人民政府人民革命军事委员会调配之，其调配原则如下：（1）各工矿交通部门及其所属企业，除依照规定应保有一定数量的资金及周转资金或物资器材外，其余不应保有之物资器材，均交政务院财政经济委员会调配。（2）贸易部门及其所属贸易公司之一切仓库所存物资抑或经营物资，一律清查估价，由政务院财政经济委员会确定全国贸易公司之总投资额，在清查估价后，其超过总投资额之一切物资，均于作价后交政务院财政经济委员会调配。（3）所有财政部门及其所属仓库之物资器材，不论缴获、接收、价购，除以 1950 年领用之经费购买者外，一律作价交政务院财政经济委员会调配。（4）军事系统所有之仓库，其物资器材，不论是接管的或历年积存的，应一律加以清查。清查完毕后，造具清册，报全国物资清理调配委员会，其所有物资器材仍由中央人民政府人民革命军事委员会后勤部统一调配。

（五）统一现金管理

统一财经在金融方面最主要的措施是现金管理。统一现金管理，目的在于保证国家对资金的集中使用，调控通货流量，稳定金融物价。1950 年 4 月 7 日，政务院颁布《关于实行国家机关现金管理的决定》，指定中国人民银行为国家现金调度的总机构。中国人民银行增设分支机构，代理国库，外汇牌价与外汇调度由中国人民银行统一管理，各公营企业、国家机关以及合作社的现金，除规定准予保留的限额外，必须一律存入中国人民银行；各公营企业、机关、合作社之间的交易往来和货币收付，除小额零星者外，一律不用现金，须用转账支

票通过中国人民银行结算。另外，责成中国人民银行逐步编制综合的现金收支计划，并组织国家机关、公营企业和合作社编制这项计划，使现金流转能够依照计划进行。

另外，1950 年 3 月，政务院还颁布了《中央金库条例》，规定中央金库按各级政府的层次划分为四级，各级金库均由中国人民银行代理。凡一切国家财政收入，均须由经收机关在规定的期限内全部上缴同级金库，除特别规定者外，经收机关不得坐支及自行保管。

在实施现金管理的同时，中央政府还加强了中国人民银行总行的金融管理职能，如代理国库、制定存贷款利率、外汇调度和制定汇率、加强对地方分支机构贷款业务的审核等。

（六）对国营企业实行分级所有、分级管理

由于国营企业在国民经济中处于领导地位，不仅在国民经济恢复和建设中举足轻重，而且其利润也是国家财政收入的主要来源之一。新中国成立以前，公营企业的建立和没收官僚资本企业都是由各解放区政府进行的，其利润也是上缴各解放区政府。这种状况显然不利于经济恢复和财政统一。为此，《关于统一国家财政经济工作的决定》规定，凡属于国家所有的工厂企业，分为三种办法管理：一是归中央政府各部直接管理；二是属于中央人民政府所有，暂时委托地方政府或军事机关管理；三是划归地方政府管理。一切中央政府或地方政府经营管理的工厂企业，均须将折旧金和利润的一部分按期解缴中央政府财政部或地方政府。这样，国营企业被划分为两类：按前两种办法管理的企业当时被称为“国营企业”，按第三种办法管理的企业当时被称为“地方国营企业”。在具体划分时，一般大中型或有发展前途的企业都划为中央政府所有企业，这些企业的折旧和利润也都上缴中央政府。这种划分办法，为中央政府集中有限资金，实行重点恢复和工业建设，奠定了体制基础和财力基础。

三　统一财经的实施及其成效

在政务院《关于统一国家财政经济工作的决定》发布的同时，中共中央发出《关于保证统一国家财政经济工作的通知》，要求各级党委对在军政、财经各部门工作的党员和非党人员中进行解释，准备承受一时的困难，保证政务院决定迅速、全部的实现。共产党员和各级干部以高度的纪律性，严格执行《关于统一国家财政经济工作的决定》的各项内容。从 1950 年 3 月到 6 月，仅用了 4 个月左右的时间，就基本完成了统一全国财政经济的各项任务。这对平衡财政收支，稳定金融物价，起到了决定性的作用。

（一）财政收支实现了统一管理，迅速接近平衡

在财政收入方面，税收制度已统一起来，以往各地税法、税目、税率不一致，负担不平衡，并因此影响物资交流的现象已基本扭转。在支出方面，全国军政人员编制已初步统一，以前随意扩充机构、增加人员的现象已基本被制止。

在此基础上，中财委从开源和节流两个方面抓紧开展工作。

一方面是开辟税源，整顿收入。收入主要包括城市税、农业税、国营企业收入、公债收入、清仓收入等。

在加强城市税收方面，首先统一了税收法令。1950年2月财政会议前后，政务院先后颁布了《全国税政实施要则》、《全国各级税务机关组织规程》、《工商业税暂行条例》、《货物税暂行条例》、《公营企业纳税办法》五种政策法规。中央财政部公布了《摊贩营业牌照税稽征办法》，由中央财政部拟具草案暂发各地税局试行的有《印花税暂行条例》、《利息所得税暂行条例》、《屠宰税暂行条例》、《临时商业税稽征办法》等。同时，加强机构组织建设。各地按照中央指示，抽调最好的干部担任税务工作，并召开货物税业务工作会议、华北酒业专卖会议、地方税业务工作会议、税务会计会议等专业会议，贯彻落实。1950年5月，中财委又召开第二届全国税务会议。会议的任务是在公私兼顾、调整工商业的总原则下调整税收。在城市工商业税方面，实行减少税种、简化税目、降低税率、统一计税方法和估价方法等。以上各种措施，对于加快统一工作步伐、了解各地工作情况、总结经验、贯彻政策等，发挥了巨大作用。同时，国家加大税收征管力度，增强反偷漏税措施。税收收入显著增加。1950年1月至6月，全国税收（包括工商税、货物税、关税、盐税在内）按1949年12月的概算目标，全国完成55.62%，关内完成48.94%[1]。

在农业税方面，实行保证财政收入、酌量减轻民赋的方针。财政部于1950年4月召开全国农业税会议，拟定统一新区的农业税法草案。5月，政务院颁布《关于一九五〇年五月解放区夏征公粮的决定》，8月1日召开秋征会议，把农业税率从17%降至13%。自1949年秋征到1950年8月，全国共完成秋粮任务的90.42%，至8月中旬，完成1950年夏征任务的48.74%。

为增加国营企业收入、公债收入和清仓收入，财政部草拟了各企业提缴利润与折旧的办法草案及企业部门财务收支计划草案，协助企业打下经济核算制的基础。1950年1月至6月，中央公营企业收入已达全年概算的42.8%。公债在

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第726页。

1950 年 1 月 5 日发行以后，各地努力推销，至 7 月 10 日，各地实销数共为 915 万分[①]，占任务数的 91.6%，减少了财政赤字 40%。自全国仓库物资清理调配委员会成立至 1950 年 7 月，清理仓库总值为 72 亿斤米，抵补财政收入 63 亿斤[②]。

1950 年 1 月至 7 月底，财政收入的基本情况是：公粮完成 1949 年 12 月概算任务的 68.96%，工商、货物、关、盐各税完成 59.25%，企业利润完成 72.67%，清仓收入完成 156.95%（以上均系关内数字），东北及内蒙古上解及其他收入完成概算任务的 116.16%。总收入完成 66.83%[③]。这样，概算中规定的各种收入基本上都实现了统一管理。

另一方面是节约支出，即核实人数，核实开支，节余缴公。中央人民政府 1950 年 3 月成立了全国编制委员会及大区、省、市编制委员会，并制定了《全国编制草案》。在未整编前，全国军、政公教人员约 900 万人，经初步整编后，即减为 600 万～700 万人，仅部队就核减了 1169446 人[④]，有效地减少了浪费，节减了开支。为统一全国各地供给标准，1950 年 2 月财政会议制定了《全国各级政府人员 1950 年暂行供给标准草案》，同时还统一规定了部队人员供给标准。军政人员无论个人生活部分还是公共开支部分都定得很低，对于薪金制人员的工薪标准，政务院制定了《统一工薪标准（草案）》。此草案虽未正式公布，但大部分新参加工作的人员均按草案规定的原则实行低薪制。为争取收支平衡，把财力用在最需要的地方，本着“先军队，后地方”的原则，优先支持战争。1950 年 1 月至 7 月，军费开支占支出总额的 47.9%，经济建设投资支出占 19.67%，文教卫生费支出占 3.72%，行政费支出占 20.8%。

由于大力整顿收入，分轻重缓急分配，节约支出，在统一财政收支管理以后，财政赤字逐渐缩小。1950 年，国家财政出现了收支接近平衡的新局面。从季度开支的财政赤字来看，1950 年第一季度为 43%，第二季度为 40%（包括使用公债款在内），第三季度降为 9.8%，第四季度为 6.4%。1950 年财政收入概算为 49.5 亿元，决算收入为 65.19 亿元，超额 15.69 亿元，超过原概算 31.7%；财

---

① “分”为折实公债单位，每分以上海、天津、汉口、西安、广州、重庆 6 大城市的大米（天津为小米）6 市斤、面粉 1 市斤、白细布 4 市尺、煤炭 16 市斤平均批发价格的总和计算。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 259 ～ 260 页。

③ 有关收入数字均见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 728 页。

④《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 702 页。

政支出概算为62.29亿元，决算支出为68.08亿元，超过概算9.3%，概算赤字12.79亿元，决算数为2.89亿元，仅占实际支出总数的4%，财政收支已接近平衡。从1950年第二季度开始，已无须通过发钞来弥补赤字。

（二）稳定了金融和商品物价

财政收支的平衡促进了金融市场的稳定。这首先表现在银行存款数量的增加和货币流通速度大大降低。由于实行现金管理，吸收公私存款，实行转账结算，同时发行公债回笼货币，调剂通货，流通中的货币量大大减少。国家银行的存款如以1950年3月为100，6月达575，9月底的存款总额为市场流通货币的300%[①]。据统计，天津私营行庄票据交换的次数，1950年1月每1元人民币流通52次之多，3月1日至20日流通降为8次。上海3月每1元人民币流通约15次，同1949年8月至9月每月流通30～45次相比，已大为降低；到4月上半月，每1元人民币流通尚不到4次[②]，流速明显减缓。由于财政赤字缩小，币值趋稳，投机资本无暴利可图，不得不吐出一部分以高息借款囤积的物资。

商品市场上物价下降，首次出现了市价低于牌价的现象。双紧的财政、货币政策，使商品流通中货币量减少，公私商业争相抛售商品，加速货币回笼，使银根趋紧。1950年1月起，人民政府开展粮食大调运，供应大城市、工矿区及各灾区。粮食供应增加，价格下跌，包括粮价在内的整个市场价格下挫，这种现象持续到5月中旬。3月起，上海、天津等6大城市的粮价持续下跌。上海3月大米每斤市价为1731元（旧币，下同），4月为1620元，下跌6%；5月为1646元，与4月持平。天津3月大米市价每斤2156元，4月为1666元，下跌了23%；5月为1481元，下跌11%。汉口、广州、重庆等地显示了相同的趋势。由于物价跌幅较大，市场一度出现市价低于牌价的现象。1950年3月24日，这种情况几乎遍及全国。当日上海二十支纱牌价615万元，市价低于牌价90万元；天津大米牌价每斤2150元，市价较之低100元。北京3月7日五福布每匹牌价28.5万元，市价比牌价低1.6万元。

市场价格的短期走势，可以从全国24大市场25种主要商品的逐月环比指数中看出（见表10-2）。

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第227～228页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1996，第713～715页。

表 10－2　1950年24大市场25种商品3月至6月逐月环比指数

旬别	指数	旬别	指数
3月上旬	−0.3	5月上旬	−2.7
中旬	−4.3	中旬	−1.0
下旬	−7.5	下旬	+1.1
4月上旬	−8.7	6月上旬	−0.4
中旬	−10.5	中旬	+3.1
下旬	−5.7	下旬	+2.3

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编・财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第263～264页。

多管齐下的紧缩措施，使投机需求消失，市场供求发生变化，商品滞销，工商业发生资金周转困难，这在1950年4月开始表现出来。价格的下跌是统一财经后的必然现象。但持续下跌不利于工农业生产的恢复。中财委审时度势，于3月末及5月中旬两次下调利率[①]，贸易机关在中央贸易部的领导下加强行政管理，实行价格评议，使牌、市价大体吻合，有计划地投放一部分货币，适当收购物资，物价逐渐停止下跌。到6月，国家开始大规模调整工商业，物价逐渐上升，趋向平稳（见表10–3）。

表 10－3　1950年全国6大城市32种主要商品的加权指数

（以1949年12月份为100）

月份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
指数	121.2	177.3	210.9	173.4	154.6	163.7	178.2	182.6	185.2	192.8	201.7	199.7

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编・综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第720页。

由表10–3可以看出，1950年第一季度各月物价是急剧上涨的，4月起物价下降，6月调整公私关系后转为平稳。7月以后，虽受朝鲜战争的影响，某些物品价格稍有波动，但人民生活必需品如粮食、纱布、燃料等价格仍是稳定的。抗日战争全面爆发以来连续12年的物价飞涨、市场波动的混乱局面结束了。

① 详见本书第二十章。

第三节 财经体制的调整

1950年年初，在财政赤字巨大、市场不稳、资金物资极为匮乏的条件下，“统一财经”所采取的高度集中的措施是非常必要的。它对于实现财政收支平衡、稳定市场和国民经济的初步恢复起到了保障作用。但是，这种权力过于集中的办法不可能长期适应地域广大、经济发展极不平衡的国情。因此，初步改变市场的混乱和困难局面以后，“统得过死”的弊病就浮现出来。为了发挥地方政府的积极性，从1951年开始，中央政府即着手调整财政经济体制，调整的重心集中在中央政府与地方政府的收支划分方面。

一 财政体制的调整

（一）统一财经后的财政体制

1950年3月3日，政务院通过了《关于统一国家财经工作的决定》，3月24日又通过了《政务院关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》（4月1日发布）以及其他有关决定，使财经工作由分区管理变为统收统支的高度集中的财政管理体制。财政管理权限集中在中央，财力集中在中央，建立了统一的预决算、审计、会计制度及严格的财政监察制度。各项财政收支，除地方附加外，全部纳入统一的国家预算。

这种管理权和财力集中在中央、收入要上缴、支出要另外审核下拨的财政管理方式，集中程度相当高，被称为高度集中、统收统支的财政管理体制。在这种体制下，地方的机动灵活性很小，主要是县人民政府征收的15%的公粮附加，城市开征的一定的城市附加和政教事业费。附加的征收办法和标准，要由大区政府批准并报中央人民政府财政部备案。此外，为使东北区更好地在财政上支援全国，中央政府决定东北区的货币暂时维持不变，在财政上对东北区暂采取抽调物资的办法，以照顾地区的特殊性。

这种高度集中的财政管理体制，对于国家财政收入的迅速增加，支出相对减少，收支接近平衡，稳定物价，起了重要作用。1950年第一季度，各大区上解中央的数字为全年上解数的7.9%，中央补助地方的数字则为全年补助数的43%，财政收支情势紧张；到第二季度，各大区上解中央的数字为全年上解数的39.9%，中央补助地方的数字下降为全年补助数的14.7%；全年总收入超过原概算的31.7%。1950年收支相抵，财政赤字由原概算的18.7%减少为4.4%，物价也趋向稳定。

在财力有限的情况下，这种财政体制使国家分别轻重缓急办成了几件大事：（1）保证了在大陆上扫清残匪和支持抗美援朝战争。在1950年的收支总决算中，国防费（军费）为28.01亿元，占总实支出的41.1%。（2）保证了重点建设的资金需要，加速了重点水利工程、铁路及钢铁等重工业的恢复和建设。在1950年的支出总决算中，经济建设费为17.36亿元，占财政支出的25.5%。（3）还拿出60亿斤公粮交给中央贸易部调剂城市，10亿斤公粮（现款除外）救济灾民和城市失业工人。1950年的预算执行数中，支出增加最大的除国防费外，其次是社会事业费。社会事业费超支54.4%，占总实支出的3.4%，主要用于救济灾区和失业工人。

（二）财政体制的调整

1. 财政体制调整的原因

第一，地方财政权力过小，不利发挥其积极性。1950年6月，统一财经的工作完成。随着财政经济形势渐趋稳定，统一过多、地方权力过小的弊端就暴露出来。中央虽统一了收支，但地方上有许多不可或缺的开支如监狱修建超额、人员超额、地方武装、防空疏散、干部照顾、住房修建、剿匪经费、扩兵经费、应酬招待、地方企业投资、政费不敷额外补贴、其他意外开支等，中央难于解决，而地方又没有家当。地方财政最感困难的是县与市两级。县级开支包括乡村经费、卫生、教育、民兵、抚恤救济、会议经费、干部补助等，费用很大，公粮的15%附加不能满足地方的需要。针对这种情况，中南财委于1950年12月提出了对财政制度的意见，主张实行中央、大区、省三级财政体制[①]。其理由为:在工业管理方面，统一财经后，国家对国营工厂、企业实行中央直接管理、中央托管、地方管理三种办法。对于属中央人民政府所有、委托地方人民政府或军事机关管理的企业，中财委1950年的《暂管办法草案》规定:“年终决算有盈余时全数缴解中央，如有亏损，大区或省申述理由，由中央拨补。”这样，地方管理因没有必要收益而缺乏管理的积极性。对中央直接管理但又分散在各地的企业，如工矿业、铁路、银行、国营贸易公司等的领导管理工作离不开地方的支持，但财经统一后没有明确规定中央、地方的职权范围，难以实施有效的管理。地方工业的范围界限不清，地方工业有油水的，中央都要拿走，统筹得太多，地方财政没有好处，不愿投资地方企业。之后，在1951年2月中财委召开的全国工业会议上，各地也反映中央抓得太紧、太多[②]。地方财政机动小，力不从心，

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第703～704页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第151～152页。

不利于经济的恢复和建设。

第二，统收统支财政体制本身的弊端。由于收入要上缴，支出要下拨，收支不相关联，大量的资金运动于上缴下拨的过程中，资金周转慢，效率低下，难以及时解决地方财政困难。同时，这也大大增加了中央财经部门的工作量，不利于把主要精力集中到制定财经方针和政策上，容易“捡芝麻，丢西瓜”。

第三，难以适应区域的复杂性。由于各地区的政治、经济、文化等各方面工作基础极不平衡，交通不便，中央对各地的具体情况不能完全了解。实施统收统支、高度集中的财政管理体制，困难很大。

2. 统一领导、分级管理的财政体制的形成

1950 年 9 月 27 日，政务院在《关于编造一九五一年度财政收支预算的指示》中，对有关财政体制的问题提出：“一九五一年的财政体制，决定在统一集中的总方针下采取中央、大行政区、省（市）三级分工管理制度，县以下的乡村地方粮款收支，应暂另行单独编造，不列入省的预算管理范围内。”

1951 年 3 月 29 日，政务院在《关于一九五一年度财政收支系统划分的决定》[①]中，明确提出：“国家财政的收支系统，采取统一领导分级负责的方针。”其主要内容有如下几点。

第一，财政体制。“实行下列三级制：（甲）中央级财政；（乙）大行政区级财政；（丙）省（市）财政。专署及县（市）的财政，列入省财政内。县（市）所属的乡村财政，单独编造预算，不列入省财政预算内。”“中央级财政称中央财政，大行政区级以下财政，均称地方财政。”

第二，国家财政支出，按照企业、事业和行政单位的隶属关系和业务范围，划分中央财政支出和地方财政支出。属于中央财政支出的主要有：国防费、中央经管的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费，以及中央级行政管理费、内外债还本付息、其他支出等。属于地方财政支出的主要有：地方各级经管的国营企业投资、经济建设事业费、社会文教事业费、地方各级行政管理费和其他支出等。

第三，国家财政收入，分为中央财政收入、地方财政收入以及中央和地方的比例解留收入。中央财政收入包括：农业税、关税、盐税、中央直接经营的国营企业收入等。地方财政收入包括：屠宰税、契税、房地产税、特种消费行为税、使用牌照税以及大行政区经营的国营企业收入等。中央和地方的比例解

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 718 ~ 721 页。

留收入包括货物税、工商业税、印花税、交易税、存款利息所得税等。

第四，地方的财政收支，每年由中央核定一次，编入本年预算，抵补支出。上年结余如超过预算数字，超额留下一部分给地方，如未达预算数字，其不足部分由中央补助。

第五，为调动地方的积极性，农业税超收部分，50%留给地方。

1951年5月，政务院又发布了《关于划分中央与地方在财政经济工作中管理职权的决定》；1951年8月，又颁发了《中央人民政府政务院预算决算暂行条例》。1951年11月29日，财政部颁发了《关于一九五二年度财政收支系统划分的补充规定》，积极贯彻《共同纲领》中关于建立国家预决算制度的规定，巩固新的财政分级体制。

1951年的财政体制同1950年的财政体制相比较，在预算管理上由收支两条线改为收支挂钩，地方财政可在本身收支范围内，从本地区组织的收入中留用一部分抵充本身的财政支出。这有利于调动地方理财的积极性。由于抗美援朝战争和经济恢复中的重点建设的需要，财力绝大部分仍需集中在中央，地方的财力和财权仍然较小。从财政收支来看，1950年，中央级以粮食计算的财政决算收入为24191005462斤，占国家财政总收入的24.04%；中央级决算支出为40173914479斤，为决算总支出的52.57%[①]。1951年中央级预算收入为733077.30亿元（旧币）[②]，占国家预算总收入的73%；地方预算收入为266310.36亿元，占国家预算总收入的27%。支出方面，1951年中央级预算支出为768904.47亿元，占国家预算总支出的76.9%；地方预算支出为230483.19亿元，占国家预算总支出的23.1%。1952年，中央级预算收入实为1028173.22亿元，占国家预算总收入的64.72%；地方预算收入实为56038.78亿元，占国家预算总收入的35.28%，中央和地方预算收入分别比1951年增加40.94%和42.99%。支出方面，中央级财政支出为1028173.22亿元，占国家财政支出的64.72%；地方预算支出为560380.78亿元，占国家财政支出的35.28%。1952年，中央及地方预算支出比1951年支出实数分别增加41.54%和89.93%[③]。中央、地方预算在规模扩大的基础上实现了平衡。

---

① 财政部：《中华人民共和国一九五〇年度国家总决算》，1952年5月。

② 中央收入中含101919亿元赤字。可参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第803页。

③ 中央地方财政收支与国家总收支的百分比数字根据《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》第802～803、825页数据推算。参见《1949-1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995。

1951~1952 年中央、地方财政收支占总预算收支的数据说明财政分级管理已取得重要进展。这种体制的实施取得了较好的效果，两年收支相抵，略有节余，保证了“国防第一，市场第二，建设第三”和“边抗、边稳、边建”财政方针的实施。

二 中央与地方其他经济权限的调整

中央与地方经济管理权限的划分除了财政体制的调整外，另一个重要方面是有关国营企业的归属和发展问题，也即经济发展中的“条”、“块”关系问题。中央政府通过统一财经将几乎所有的大中型企业或利润高、有发展前途的企业都收归中央，使得地方政府既缺乏发展地方经济的财力，也缺乏积极性。

针对这种情况，1951 年 5 月，政务院先后颁发《关于划分中央与地方在财政经济工作上管理职权的决定》、《关于一九五一年国营工业生产建设的决定》。提出：（1）中央财政经济各部门，在召开重要专业会议之前，须预先通知各大行政区政府并征求其意见；会后一般应将决议通告；如大行政区政府对会议决议有不同意见，须及时提请政务院审核。（2）分散在各地的属于中央的企业，地方政府在政治上有领导责任，并有监督之权，这些企业人员必须服从地方政府的监督、指导，并取得他们的协助，不得闹独立性。（3）凡属于地方政府的工业、贸易、交通运输等经济事业，除保证方针政策、重要计划和重要制度全国统一以外，经营管理和政治工作，都由地方政府负责；中央各部门对地方工业，要采取积极发展的方针，鼓励和支持地方政府办工业的积极性。

中央规定国营地方工业的经营范围为：（1）不在输电网内的独立发电厂；（2）小型矿山的经营；（3）制造农具及小五金的铁工厂；（4）建筑器材工业（如砖瓦窑、锯木厂等）；（5）纺织厂与针织厂；（6）民用被服业；（7）地方需要的食品工业；（8）造纸厂与印刷文具业；（9）制造日用品的化学工业；（10）地方性的公用事业及其他地方需要而中央尚难筹办的轻工业。

地方国营工业的经营发展方向为：（1）面向农村，解决广大农村缺乏的生活资料与生产资料；（2）为国家企业加工，成为国家企业得力的助手；（3）主要利用当地的原料；（4）地方资力与人力能办到的中小型工业，特别是生产民用品的轻工业[1]。

---

① 见《政务院关于一九五一年国营工业生产建设的决定》，1951 年 4 月 6 日。

第十一章
调整工商业

在统一财经的同时，人民政府针对经济生活中的恶性通货膨胀，加强税收管理，发行公债，回笼货币和收购物资——“四路出兵”，于1950年年初迅速实现了全国金融、物价基本稳定的目标。1950年3月以后，私营工商业出现了产品滞销，工厂、商店关门歇业和工人失业的困难。为了实现国家财政经济的根本好转，尽快恢复和发展国民经济，中央决定对工商业进行必要的合理调整，也称工商业的第一次调整。1951年下半年开始的“三反”、“五反”运动，再次使私营工商业陷入困境，党和政府及时实施了第二次调整。正确的调整方针和得力的调整措施，使新民主主义经济得以正常运行，同时使私营工商业在新的环境下获得了发展。

第一节　物价稳定以后私营工商业的困难

对于资本主义性质的经济成分，党和政府的态度是非常明确的。在1949年9月制定的《共同纲领》中清楚地指出：“凡有利于国计民生的私营经济事业，人民政府鼓励其经营的积极性，并扶助其发展。”新中国成立以后，那些有利于国计民生的资本主义工商业确实得到了政府的大力支持。据统计，1949年，各大城市对资本主义工商业的贷款，一般占到国家对工商业贷款总额的20%～25%，其中上海高达52.3%，天津也达到46.9%。国家还通过加工、订货、收购等方式帮助私营工商业，据天津从1949年1月解放到同年12月一年间的统计，私营工商企业由9873户发展到12311户，职工由71863人增加到85385人。另据110个机器厂调查，1949年的产量平均较上年增加88%。

然而，进入1950年3月，全国物价稳定之后，私营工商业在生产和经营上遇到了新中国成立后的第一次困难。

一 私营工商业的困难状况

新中国成立初期，私营工商业发生的困难是全面和深刻的。从市场总的情况来看，大致有以下几个特点。

第一，商品滞销，价格倒挂。在新中国成立前后的物价狂涨时期，纸币不停地贬值，因而它成了"烫"手之物，人们尽量抢购实物以图保值。随着物价的日趋回落和稳定，经济中开始出现工厂产品积压、商店的商品很难找到销路、市场的成交量远远低于商品上市量的现象。据估计，北京市1950年3月下旬上市粮食7000余万斤，成交量仅1000余万斤，是上市量的14%；面粉上市28万余袋，成交量为2万余袋，为上市量的7%。重庆市私营商业几种主要商品的销售量，4月与3月相比，食油、煤炭减少50%，布匹减少70%，棉纱减少92.5%，棉花减少93.5%。上海市批发市场交易量，如以1月为100%，到4月，棉纱只有53%，大米只有17%，面粉56%，卷烟仅有5%。上海6大百货公司的营业额，3月比1月减少50%左右，其他小型百货企业则减少了90%。此外，商品价格也出现了产地高于销地的不正常现象。以上海为例，上海的纱价高于其他地区。1950年4月20日，南昌纱价为上海的95%，杭州为91%，蚌埠为84%，无锡为83%，芜湖仅为77%。这样，上海产品很难向外流通。

第二，开工不足，生产锐减。由于市场疲软，销售大幅度萎缩，导致全国私营工业的产量大幅度下降。从行业的情况看，商业的困难比工业的困难重，而在工业中，轻工业又比重工业重。最为困难的是面粉业和纺织工业。1950年5月主要产品产量同1月相比，棉布减少38%，绸缎减少47%，呢绒减少20%，卷烟减少59%，烧碱减少41%，普通纸减少31%。从地区的情况看，东部沿海私营工商业较发达的省、市，如上海、天津、江苏、广州、武汉、重庆等的困难，比内陆省、市和国有经济较发达的东北地区及小城镇要严重。1950年4月同1月相比，上海的火柴产量下降了5/6，面粉、卷烟、毛纱、化学胶、玻璃等的产量也下降了60%～80%之多，工厂开工率很低，许多工厂处于半开工状态。

第三，大批工厂、商店歇业倒闭，社会失业严重。1950年1月至2月，私营工商业开业户数多于歇业倒闭户数，从3月开始，歇业骤增而开业者锐减。1950年1月到4月，全国14个较大城市倒闭歇业的工厂总计2945家。16个较

大城市半停业的商店合计 9347 家[①]。进入第二季度，形势更为严重，以上海、北京、天津、武汉、广州、重庆、西安、济南、无锡、张家口 10 个大中城市的调查为例，私营工商业在此期间开业 5903 家，而歇业 12750 家，后者多于前者 6847 家，其中上海最为严重[②]。另外，在这半年时间里，全国私营行庄有一半倒闭。由于私营工商业的大量歇业、倒闭，社会失业人数迅速增加。上海当时失业人数超过 20 万人，全国失业的工人超过百万人。经济问题已经影响到社会的安定。

二　1950 年私营工商业困难的原因分析

1950 年上半年资本主义工商业发生的经营困难，有其特殊的历史原因，同时也受当时的经济内在因素变化的影响，可以说是诸多因素共同作用的结果。

从需求方面看，是因为新中国成立后不久，经济中的有效需求大幅度缩减造成的，具体有以下几个方面。

第一，投机需求的消失。在新中国成立前后的通货膨胀时期，因为物价在不断地上涨，纸币不断贬值，许多人通过在市场上不断地买进卖出，依此获取投机价差，而且在当时的一些大城市如上海、北京、天津等已经形成一股投机势力；一般的人们也都争相购物，以图保值。这样，就形成了新中国成立初期市场的虚假繁荣。由于政府采取了治理通货膨胀的有力措施，多年的通货膨胀顽疾奇迹般地被迅速扼制，金融和物价很快出现了回落和稳定。经济中失去投机的客观条件，投机需求自动消失。对于一般大众，有了稳定的物价，也无须通过购物进行保值，因而也使社会需求大为缩减。

第二，消费需求水平的实际降低。新中国成立以后，从总体上看，实际消费水平降低了。这可以从以下几个方面得到证实：首先，当时人民政府的公职人员有 240 万人，军队 120 万人，他们的消费水平较之国民党时代的公务员低得多；其次，过去消费高，新中国成立后消费水平降低的地主、工商业主至少有 250 多万人；再次，城市中大中小学教员约 50 万人，他们的实际消费水平都有不同程度的降低。总的估算，城市居民的消费需求平均降低 20%[③]。此外，由于 1949 年发生了全国性的农业自然灾害，致使农民对工业品的需求大为减少。加之一些地区实行土改之后，以前大地主依靠其土地集中使大宗农产品供往城市，再换取工业品销往农村的现象基本上消失了，因而也影响了对城市工业品的需求。

---

① 引自 1950 年 5 月初全国 7 大城市工商局长会议的资料。

② 中国社会科学院经济研究所：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，北京，人民出版社，1978，第 123 页。

③ 陈如龙主编《当代中国财政》，上册，北京，中国社会科学出版社，1989，第 61 页。

第三，消费需求结构发生迅速变化，产品供给结构在短期内未能作出相应的快速调整，导致产品滞销。国民党统治时期，中国私营工商业部分行业的服务对象主要面向中外统治阶层，如首饰、珠宝、绸缎、时装、豪华饭店、舞厅及高档消费等。新中国成立以后，这些消费对象本身发生了根本的变化，有的被打倒，有的逃往香港、台湾或国外，即使留下来的部分人，政府也对其消费行为加以限制，从而引起了消费需求结构的巨大变化。在新中国成立以前就从事这方面生产和服务的行业又来不及马上转产或转业，必然出现市场困难。

第四，经济封锁造成出口需求减少。中华人民共和国于1949年10月1日正式宣告成立，这同时也是以美国为首的帝国主义列强在华特权终结的标志。帝国主义列强并不甘心于它们在中国的失败，它们联手对新生的中国实施经济封锁。尽管封锁的结果并未使新中国被扼杀在摇篮中，但对旧中国形成的对外国市场严重依赖的经济（特别是在东部沿海省市的上海、天津和广州等）影响较大。就出口来说，因封锁造成了地毯、手帕、丝织、针织、纱布、干蛋和卷烟等行业的出口大量减少[①]。

应该指出的是，这次工商业的困难主要发生在消费品市场上，因而投资需求一般未被视为主要的影响因素。

供给方面的原因可归纳为如下几点。

第一，资本主义工商业盲目发展，盲目竞争，致使某些产品出现相对生产过剩。新中国成立之后，在新民主主义的经济制度下，党和政府鼓励资本主义工商业发展。但是，许多行业的私营工商业者对社会的需求并不了解，盲目生产，盲目竞争。一时间，其产品超过了社会的有效需求，在虚假购买力迅速消失之后，很快出现产品滞销的严重困难。典型的过剩产品有火柴、卷烟、肥皂、面粉、丝织品和酱油等。相对于有效需求而处于饱和状态的产品有橡胶、玻璃（光学、化学用除外）、染织、油漆产品、毛巾、被单、钢笔、铅笔、灯泡、干电池、电珠等[②]。

第二，私营工商业企业从事生产和经营的成本迅速提高，而其产品的定价却受到种种限制，经营普遍出现严重亏损，最终导致歇业和倒闭。私营工商企业成本提高的原因和主要表现为：（1）资本使用成本提高。这主要是在通货膨胀时期，私营厂商流动资金普遍短缺，而他们又很难从银行取得贷款，只有依靠

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第327页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第373页。

民间或行庄借贷，民间信贷都是高利贷。据当时上海申新二厂的资料，1949年6月，利息支出占成本的0.75%，到12月则占到20%以上，而到了1950年的1月，利息竟占到30%。据估计，当时上海民间资金的月利率高达40%以上[①]。与此同时，政府为平抑物价，也极力推行“紧”的货币政策，大幅度提高贷款利率。通货膨胀结束后，工商企业还本付息成为极大的负担，有的企业甚至因此被压垮。（2）工资成本提高。新中国成立之后，私营企业中的职工纷纷反对资本家的剥削，要求提高劳动报酬。有的地方如西安的私营厂商，在新中国成立初期，因对形势的错误估计而盲目发展生产，他们通过提高工资来招雇更多的工人。因而在这个时期，私营企业中的工资支出大幅度上升。（3）原料成本提高。许多企业的原材料是在通货膨胀时期购进的，价格很高，物价稳定之后，产品的价格却一落再落，单位产品的成本就自然提高了。此外，还有些企业，特别如东部沿海的上海、天津和广州的企业，不少原材料以前多来自国外，这时也因经济封锁而价格提高，致使经营难以为继。以上这几方面都促使私营工商业企业生产经营成本在短期内大幅度提高。由于通货膨胀被有效遏制，产品价格日渐回落，造成多数私营厂商入不敷出，他们不是停工歇业，就是关门倒闭。

第三，私营厂商经营效率低下带来的困难，如上海私营纱厂的生产效率普遍低于国营企业。私营企业产量每日每个纱锭在0.6到0.8磅，个别高的到0.9磅，低的到0.5磅。其原因有机器陈旧、劳资关系不协调及经营不善等。工厂管理费用太高，如上海的崇信、申六、申七等纱厂和火柴企业的管理费、厂务费与工资之比达到8.1%：9%，竟相差无几[②]。

第四，新中国成立初期美、蒋对东部沿海大城市的轰炸，以及部分资本家携资外逃造成的生产和经营困难。1950年1月至2月间，美国和败退到台湾的国民党的飞机多次空袭东部的几个大城市。1月11日敌机首次轰炸上海，1月25日第二次轰炸，2月6日再次轰炸。敌机轰炸的目标是大电厂和纺织厂，给上海经济造成重大损失。这不仅使私营厂商的经营不能正常运行，更主要的是造成资本家的心理恐慌，无心从事生产经营。在这期间，敌机还轰炸了金华、杭州、青岛、蚌埠、广州等城市[③]，致使这些城市的私营工商业者无心经营其实业。此

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第365页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第384页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第131～137页。

外，在上海和广州，有些资本家出于种种原因，在新中国成立后不久就携资外逃，使经营资金本来就紧张的私营工商业雪上加霜。

第五，私营工商业经营环境恶化。新中国成立初期，政府中的许多人在处理公私关系上，歧视私营工商业，用国营经济排挤、代替和限制私营经济。具体表现如：（1）国营商店和合作社经营的商品范围太宽、数量太大，如粮食、棉花、纱布、煤炭、煤油、食盐等商品的80%为国营，在其他日用品上也同私商抢阵地。（2）在价格政策上批零价不分，有意缩小地区差价，原料与成品的差价限制在很小的幅度内，使私营工商业难以进行经营和生产。（3）税收重，税目多，私营工商业难以承受。（4）在原料采购、分配方面限制私商。（5）在加工、订货和成品收购上，条件过分苛刻，私营厂商仅得微利等。在这样的经营环境下，许多私营厂商无心经营，也很难经营下去。

另外一个重要原因是政策有失误。

由于控制通货膨胀的政策力度过猛，造成私营工商业的“后仰”。新中国成立之后，中央政府为了尽快控制住经济中的通货膨胀，采取了收紧银根的货币政策，这无疑是正确的。但是，由于力度过猛，使资本主义工商业者一下难以承受。1949年11月13日，中国人民银行总行根据中财委的指示，从即日起除中财委和各大区财委认为特殊需要而批准者外，其他贷款一律暂停，并收回到期贷款。同时，将私营企业的存款利率由月息75‰提高到360‰，对私营商业放款利率由月息240‰提高到1000‰。与此同时，中央人民政府决定从1950年1月1日至3月，发行公债1亿分，要求私营企业必须如数如期购买，这就给本已处境很困难的私营厂商再添压力。本不强大的私营工商业，在如此不利的形势面前，仅靠自身已无回天之力。

然而，私营工商业在当时的中国经济中占有举足轻重的作用。据1949年统计，资本主义工业的产值占全国工业总产值的63%，在各种主要工业品的总产值中所占比例分别为：电力36%、煤炭28%、硫酸27%、烧碱59%、水泥26%、机器及机器零件50%、棉纱47%、面粉79%、卷烟80%、火柴81%、纸张63%。私营商业所占比重更大，1950年，私营商业在批发总额中占76.1%，在零售总额中占85%。所以，私营工商业在为社会提供产品，实现商品流通，增加社会就业，促进国民经济尽早恢复和发展上，意义重大。因此，它们的困难引起了党和政府的高度重视，并迅速研究和实施调整的方针政策。

第二节　私营工商业第一次调整方针的制定与实施

一　《共同纲领》关于私营工商业的原则

对私营工商业进行合理调整的基本依据，是中国人民政治协商会议于新中国成立前夕通过的《共同纲领》。《共同纲领》第三条指出："中华人民共和国必须……保护……小资产阶级和民族资产阶级的经济利益及其私有财产。"第二十六条指明："中华人民共和国经济建设的根本方针，是以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策，达到发展生产、繁荣经济之目的。国家应在经营范围、原料供给、销售市场、劳动条件、技术设备、财政政策、金融政策等方面，调剂国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济，使各种社会经济成分在国营经济领导之下，分工合作，各得其所，以促进整个社会经济的发展。"第三十条指出："凡有利于国计民生的私营经济事业，人民政府应鼓励其经营的积极性，并扶持其发展。"[①]不难看出，《共同纲领》对私营工商业的原则是十分明确的，那就是在新民主主义时期，仍然需要利用私营工商业有利的一面，而限制其不利的一面。

二　私营工商业调整的具体政策

在《共同纲领》的原则指导下，1950年4月8日，中央人民政府委员会召开第七次会议，针对当时出现的全国性的工商业困难，讨论解决的办法和对策。毛泽东在会上指出："在今后几个月内，政府财经工作的重点，应当在调整公营企业和私营企业以及公私企业各部门的相互关系方面，努力克服无政府状态。"[②]

4月12日，中财委召开党组会议讨论工商业问题。陈云在会上强调指出："我们既在经济上承认四个阶级，有利于国计民生的私人工商业就要让它发展，有困难就要帮助。"[③]会议决定中财委的工作要把重心从财政方面转到恢复发展经济上，首先抓好现有工商业的调整工作。按照公私兼顾的原则，经研究确定，要

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第201～202页。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆：《共和国走过的路——建国以来重要文献专题选集》，北京，中央文献出版社，1991，第120页。

③ 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》，北京，中共中央党校出版社，1991，第102页。

从贷款、税收、原材料供应、运输等方面扶持私营工商业的发展。这次会议之后，在中财委的组织领导下，召开了一系列有私营工商业者参加的工商、税务、贸易、油脂、火柴、橡胶、机械、纺织、造纸、印染等专业会议，以摸清各行业和市场情况，并初步制定出本行业的发展方向和调整政策。

在召开各专业会议的同时，1950年5月初，在北京召开了上海、天津、北京、武汉、重庆、西安、广州7大城市工商局长会议，通报全国工商业的情况及问题，提出了应该采取的若干具体调整措施。如用扩大加工订货的方法，重点维持生产；用扩大农产品收购、增加农民购买力、组织工业品出口的办法，拓展工业品的销路；联合公私力量，增加工业资金的周转；改善企业经营管理；举办失业救济；用适当的方式将市场趋势公告全国，指导私营工业的发展，减少盲目性等。会议还重点研究了如何调整公私关系及其具体做法。这些具体措施在后来的调整中得到了较好的贯彻。

1950年6月，中共中央召开七届三中全会。毛泽东在会上指出："人民政府对于合理调整工商业，改善公私关系和劳资关系已经做了一些工作，现正用大力继续做此项工作。"同时，他还强调："要获得财政经济情况的根本好转，需要三个条件，即：（一）土地改革的完成；（二）现有工商业的合理调整；（三）国家机构所需经费的大量节减……有些人认为可以提早消灭资本主义实行社会主义，这种思想是错误的，是不适合我们国家的情况的。"[①]党的七届三中全会以后，工商业的调整工作全面展开。

三　第一次私营工商业调整的具体实施

调整工商业主要是从调整公私关系、调整劳资关系和调整产销关系三个方面进行的。从经济政策的角度，可以归纳为以下几个方面。

第一，放松银根，刺激需求。针对私营工商业的困难在于流通中缺乏应有的货币量，政府在制定调整对策时，首先提出的就是放松银根，通过各种渠道投放货币，起到刺激消费需求的作用。具体的措施有：（1）通过收购农副土特产品，向农村投放货币，以提高农民的收入水平，再通过开展城乡交流，增加农民对工业品的需求。这样一方面为私营工商业的产品开拓了农村市场，另一方面也起到了调整其生产方向的作用。（2）扩大加工订货和收购包销，这实际上就是扩大政府支出，通过这个办法也可以实现投放货币的目的。据统计，1949年全国私营工业产值中，加工订货、收购包销所占比重为11.5%，1951年增加

① 《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第71～73页。

到27.3%。占全国私营工业总产值比重近1/3的棉纱织业，1950年下半年国家向其加工订货部分占其生产能力的70%以上。（3）扩大贷款，降低利率，这是最直接的放松银根的货币政策。政府决定对那些有利于国计民生的私营工商业，国家银行可以增加贷款。据不完全统计，国家银行对私营工商业贷款的金额，1950年5月为2186万元，9月份增加到4963万元，增长1.2倍。同时，政府还连续两次降低贷款利率，加速私营工商业的资金周转。

第二，调整税收，简化税目，推行“松”的财税政策。这项措施主要包括两方面内容：（1）调整农业税。针对农业税畸轻畸重的问题，进行适当的调整，如只向农业正产物征税，并且将正税的负担率由原来的平均17%减到13%，农民税负的减轻等于提高了农民的购买力，最终起到刺激对工业品需求的作用。（2）调整城市工商业税收，主要有：减少税种，把以前的14种工商税减至11种；简化税目，货物税税目由以前的1136个减少到358个，印花税税目由30个减并成25个；降低税率，提高所得税的起征点和最高累进点，降低货物税部分税目的税率，盐税减半征收，其他各税率也有不同程度的降低；统一计税方法和估价方法等。这些政策措施的出台，对于调动私营工商业者的生产经营积极性起到了一定的作用。

第三，调整公私关系，改善经营环境。针对前一时期国营工商业在经营范围、价格及有关的市场管理制度等方面对私营工商业过分排挤的事实，重点调整了：（1）公私商业的经营范围，适当缩小国营商业的经营范围。1950年6月以后，决定减少国营商业的经营品种，让国营商业的主要力量放在批发业务上，国营零售业只经营粮食、煤炭、纱布、食油、食盐、石油6种人民生活必需品，其余的零售业留给合作社和私营商业者经营。在农副产品的收购方面，国营商业主要经营大宗农产品和外销农产品的一部分，其余的则由合作社和私商来经营。（2）价格方面，依照照顾产、运、销三方利益的原则，制定出适当的地区差价、批零差价、季节差价和原料成品差价，让私营零售商和运销商有利可图，以鼓励私商的经营积极性，达到活跃市场的目的。以上海为例，曾先后两次对米、盐、糖、布等5种商品的商品批零差价进行调整，大米的批零差价每担由0.5元扩大为1.5元，一般商品的批零差价提高了6%～20%，私营零售商一般可获2%～10%的利润。（3）市场管理制度方面，在保护正当贸易、反对投机倒把、稳定市场物价的前提下，取消初级市场上一切不利于物资交流的人为障碍。例如，中南军政委员会贸易部曾宣布取消各地规定的限制私商贸易的一切路单、采购证等。小麦上市时，中央贸易部也指示各地工商部门对私商下乡采购贩运小麦不得以证照、数量进行限制。对于私营工业企业的原料供应、产品定价等方面，

实行公私大体平等的原则。这些措施对于改善私营工商业者的经营环境，活跃城乡物资交流，是非常必要的。

第四，调整劳资关系，改善私营工商企业的经营管理。新中国成立后，私营工商企业中劳资关系是比较紧张的，从而影响到企业的劳动生产率。据天津私营恒源纺织厂的资料，该厂 1949 年 12 月的劳动生产率与解放前相比，纺纱降低 4.8%，织布降低 3.1%，从而使生产成本上升。因劳资关系紧张而造成企业效率降低的现象，在新中国成立初期是十分普遍的。因而调整劳资关系成为调整资本主义工商业的重要一环。调整劳资关系的原则是在保证工人民主权利的前提下，达到“发展生产，劳资两利”的目的。1950 年 5 月 20 日，中华全国总工会在《关于工会工作面向生产的决议》中指出：“发展生产就是工人阶级的最高利益。”调整劳资关系的具体做法有：首先是压低或暂时压低新中国成立后不适当提高的工人工资。如北京的经纬织布厂，将工人工资压低 19% ~ 39%，瑞蚨祥也将职工的月薪从 290 斤米压低到 190 斤[①]。其次是严格劳动纪律，提高工作效率。

为了正确处理劳资间的矛盾和问题，中央人民政府劳动部在 1950 年 4 月 30 日发布的《关于在私营企业中设立劳资协商会议的报告》中指出，应当用协商的方式解决劳资矛盾，然后过渡到更加固定的合同关系。此后，各地私营各业各厂纷纷建立了劳资协商会议。同业劳资协商会议协商个别企业的劳资争议时，由于同业双方对生产情况熟悉，容易取得协议；厂店劳资协商会议更能从生产着眼，解决生产上的问题。在劳资协商过程中，民主、平等、自愿、两利的精神起着主导作用。实践表明，只有厂店的生产或营业搞好了，劳资关系才可能纳入正常轨道。这样，工人的生产积极性有所提高，资方也主动调回资金投入生产。与此同时，政府还帮助那些在经营管理上存在问题的私营企业改善经营和管理，精减冗员，废除不合理的制度，从而提高私营企业的生产效率和竞争能力。

第五，公布产销信息，调整产销关系。在新民主主义经济条件下，政府不能对私营工商业下达指令性计划，只有通过召开各种专业会议、产销会议和及时发布全国的产销公告，来间接指导私营工商业的生产和经营。从 1950 年 1 月开始，政府陆续组织召开了重化工、能源、轻纺、食品等各大行业里众多中小行业的专业会议，制定各行业的生产方针，分配生产任务，制定调整对策。政府还利用自己了解全国生产经营状况的便利条件，及时向全国通报各种产品的生

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 421 页。

产状况。如1950年7月5日，政务院财政经济委员会向社会发出公告，指出有些产业已经严重过剩，如火柴、卷烟、肥皂等，有些外销的工业品超过国外市场的需要，如地毯、丝织、针织、干蛋业等，有些已达饱和状态，如橡胶、玻璃、染织、灯泡、毛巾、被单、干电池等，以提醒各工商生产者注意生产经营的动向。此外，针对私营工商业的投机性、依赖性，过分集中于商业和严重脱离原料及产品市场的特点，调整其产销关系。调整是本着面向生产、面向农村和人民大众、面向原料产地和销售市场的原则进行的。（1）面向生产。其办法 一是疏导，努力改变其过去将90%的资本和精力用于商业、金融业等高投机性行业的行为，使其将资本和精力用到生产领域，以改变整个工商业的结构；二是坚决关闭那些社会和人民不需要的行业，使这部分资金转向支援生产。（2）面向农村和面向大众。对于以前仅服务于高消费的产业，如首饰店、珠宝店、绸缎店、时装店、豪华旅社、舞厅等，引导其转向广大农村市场和城市广大民众所需的必需品生产上。（3）面向原料和市场。以上海为例，首先，改变工业原料的立足点，棉纺、毛纺、胶木、化工、电器和铅笔等工业逐步用国产原材料代替进口原料；其次，为了轻工业能够得到比较充足的原料，向内地搬迁了若干工厂。这样，就使产业结构进行了一次大改组，基本上适应了已经变化了的消费结构，从而使工商业的运行逐步走向正常。

在这次调整中，政府针对产品滞销的困难，采取了一系列鼓励性措施，开拓边疆少数民族市场和国外的以苏联及东欧社会主义国家为主的市场，也起到了较好的效果。

四　私营工商业第一次调整的成果和意义

（一）调整取得的成果

经过政府的大力调整，私营工商业从1950年6月开始有了起色，并很快进入正常的发展轨道，具体表现在以下几个方面。

首先，私营工商业户由歇业多、开业少转变为开业多、歇业少。根据北京、天津、上海、汉口、济南5大城市4月至10月的统计资料，从6月开始，歇业户逐月减少，开业户逐月增加，上海最为突出，该市8月、9月、10月3个月平均，工业的申请开业户同4月相比增加了28倍，商业的申请开业户是4月的17倍，而同期的申请歇业户仅为4月的12%。到1950年9月，全国情况改观，大城市的霓虹灯都亮了。据当时上海市政府的一个报告的资料，1950年1月至8月工商业方面的停歇业变化如表11–1所示。

表 11－1 1950年1月至8月上海市工商业开业与停歇业变化

单位：户

项目	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
工业：								
申请停业者	159	161	243	389	502	158	50	62
申请紧缩者	40	24	23	40	103	82	40	缺
申请复工者	3	2	1	5	6	6	87	93
申请创设者	—	—	—	14	21	37	105	缺
商业：								
申请停业者	363	297	1207	1567	2917	790	253	235
申请紧缩者	29	26	24	39	97	98	58	缺
申请复工者	3	4	3	11	22	142	165	115
申请创设者	—	—	—	59	72	195	269	缺

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 885 页。

其他中小城市的开歇业趋势同大城市一样，基本上是从 6 月开始，开业增多，歇业减少。

其次，市场活跃，成交量增加，城乡物资交流进一步扩大。据京、津、沪、汉 4 大城市面粉、大米、棉纱、棉布 4 种重要物资的市场成交量统计，1950 年 10 月同 4 月相比，分别增加了 54%、289%、128%和 133%。上海的米、面、棉、布、煤和食油的市场成交量，10 月同 5 月相比，增加了近 10 倍。私营工商业的复苏还可从当时票据交换额的增加反映出来。据统计，1950 年 9 月同 3 月相比，天津的票据交换额增加两倍多。上海市 1950 年 7 月同 4 月相比，票据交换的张数与金额高出 53%，8 月又比 7 月高出 23.6%，1 月至 8 月的详细情况如表 11–2 所示。

城市与城市、城市与乡村之间的物资交流趋于活跃。北方各路局铁路运货量 10 月同 7 月相比，增加 1 倍以上，南方路局同期增加了 3 倍以上。华北公路运量（只国营部分）9 月比 7 月增加 38%。汇兑方面，全国汇兑总额（只国营银行部分）11 月比 3 月增加了 36.7%。

再次，工商业经营已有相当利润，产量有明显增加。以上海为例，几种主要工业品 4 月至 8 月的生产指数如表 11–3 所示。

表 11－2　1950年1月至8月上海市票据交换额变化情况

月份	1月	2月	3月	4月
交换张数	3201120	1655017	1545570	889053
交换金额（万元）	54281.4	39401.4	49181.6	31361.9
月份	5月	6月	7月	8月
交换张数	851551	1004167	1298102	1477242
交换金额（万元）	28760.1	36666.5	48156.8	58553.1

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 886 页。

表 11－3　1950年4月至8月上海市工业品生产指数

单位：%

月份	4月	5月	6月	7月	8月
棉纱	100	105	104	104	112
毛纱	100	102	123	133	201
火柴	100	267	247	428	386
水泥	100	141	165	177	218
面粉	100	58	199	574	524
化学碱	100	189	394	186	221
白报纸	100	68	237	424	571

资料来源：董志凯主编《1949—1952 中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第 166 页。

（二）私营工商业调整的意义

1950 年上半年对资本主义工商业的调整，不仅使私营经济很快摆脱困境，而且对于刚刚诞生的新中国来说，具有特殊的意义。

第一，有助于实现国家财政经济根本好转。毛泽东在 1950 年 6 月党的七届三中全会上明确指出，对现有工商业的合理调整是实现国家财政经济根本好转的条件之一。在私有经济仍然占很大比重的情况下，私营经济的发展状况如何，直接关系着整个国民经济的运行。

第二，对于产业结构调整的意义。私营工商业的这次困难及其合理调整，不仅是私营工商业的一次重大改组，而且也是产业结构的一次调整。经过这次调整，许多在旧社会成长起来的一些服务于统治阶级的产业和迷信产业被有效地抑制，

而那些有市场、有原料、有销路，特别是符合国家产业政策的产业，如重化工业、基本消费品工业，得到了进一步的发展。

第三，对于稳定政治、稳定人心的意义。新中国成立之初，人民政府接收的不仅是一个经济的烂摊子，而且由于美蒋联手对新中国施行封锁、轰炸和特务破坏，再加上那些被打倒的反动阶级也伺机反扑，整个社会仍然处于动荡之中。私营工商业的困难加剧了社会动荡。对私营工商业调整的成功，不仅稳定了资本家的心理，同时对稳定整个社会的心理也起到了非常重要的作用。

第四，对于摸索改造资本主义工商业途径的意义。按照毛泽东的理论，新民主主义社会是一种包含了社会主义成分、其发展前途是社会主义的过渡社会形态。在新民主主义社会里，资本主义经济在一定限度内是可以发展的，但它或迟或早要过渡到社会主义形式。尽管新中国成立初期的这次私营工商业调整其本意并不是为了对资本主义工商业实行改造，但调整中所采用的加工、订货、收购、包销以及公私合营等，对后来的全面对资本主义改造具有很大的启发和借鉴意义，从而探索了一条改造资本主义经济的中国式道路。

第三节 私营工商业的第二次调整

1951 年第四季度，全国开展了“三反”、“五反”运动[①]。这次运动再次影响了市场和私营工商业的生产经营。因此，党和政府于 1952 年 3 月对私营工商业进行了第二次调整。

一 “三反”、“五反”后，私营工商业面临的新困难

1951 年年底至 1952 年年初，全国开展“三反”、“五反”运动以后，资本主义工商业出现了全面萎缩的态势，主要表现在以下几个方面。

第一，营业萎缩。私营商业的比重不断下降。在批发商业方面，私商所占比重由 1951 年年底的 65.4%下降到 1952 年年底的 36.3%；在零售商业方面，同期私营商业所占比重由 75.5%下降到 57.2%。1952 年 2 月与 1 月相比，上海私营工业营业额下跌了 37%，私营商品流转额下跌了 41%。8 大城市纱、布、面粉、粗细粮等主要商品交易市场中，私商的出售额下跌 49%。到 6 月，上海私营工业营业额为 1 月的 93%，广州 6 月私营工商业的营业额只有 1950 年 12 月的 52%。内地城市工商业的困难持续的时间更长，许多企业要求政府指导转业，

① 详见本书第十三章。

很多中小企业要求合营，如青岛5月就有800余家提出合营要求。

第二，开业减少，歇业增多。1952年上半年私营工商业出现了歇多开少的现象。北京、天津等20个大中城市（上海不在内），1951年下半年歇业数只有开业数的63%，1952年5月申请歇业数为开业数的146%，7月份增加为220%。歇业户不仅仅是应淘汰的行业或经营不善、资金过小的经营户。歇业户中，商业占67%。据天津工商局的统计，1952年1月至9月的三个季度内，工业方面开业366户，歇业1102户；商业方面，开业1085户，歇业4353户，而且歇业户仍有继续扩大的趋势①。

第三，私营工商业的经营资金减少。据上海、天津、广州、重庆、杭州等大、中、小城市的报告，1952年与1951年相比，私营工商业的经营资金呈明显的下降趋势，主要是企业的流动资金减少，流动负债增加，以及资不抵债的工业户范围扩大。对上海123家典型工业户的调查，1952年比1951年自有流动资金减少23.6%，流动负债增加6.66%。1951年天津有3000家资不抵债的企业，重庆铜铁锡器业资不抵债的企业占该行业企业总数的70%，而且中小城市比大城市更为严重。杭州市工业企业自有流动资金，1952年比1951年减少40.64%；浙江省34个县、市的调查显示，1952年比1951年自有流动资金平均减少33.81%②。

二　私营工商业再次发生困难的原因

私营工商业在“三反”、“五反”之后再度陷入困境，从供给和需求两方面看，其原因有以下几点。

（一）供给方面

第一，“五反”运动使一部分资本家对共产党和政府的政策产生了怀疑，从而降低了他们预期投资的积极性。由于在“五反”运动中对不法资本家进行了坚决的回击，这本无可厚非，但在有些方面做得过了头。资本家无心从事生产和经营，多数采取观望的态度，因此影响了私营厂商的投资和经营积极性。尤其是投资工商业的资金锐减，直接导致投资和营业额的绝对减少。

第二，资金供给大幅度减少，影响私营经济的正常运转。资金供给减少的原因：一是私营厂商的加工利润减少，1952年私营厂商的加工利润低于“五反”之前。一般小厂更普遍感到加工无利，甚至赔钱。加工订货预交的定金比“五

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第905～907页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第959～996页。

反”前也减少了，“五反”前一般为50%，“五反”后一般不超过25%，机器五金、帆布等行业几乎没有什么订单。而且，加工订货的条件和要求也比以前苛刻。二是“五反”以后私营企业信用降低，赊销关系减少，如天津的花纱布绸业，以前多从上海赊货，回头再赊给天津的小商家，“五反”后，赊销关系大为减少。三是“五反”后私营行庄大大削弱，私营工商业者主要和国家银行来往。1952年国家银行的贷款总额是扩大的，但对私营部分的贷款则是减少的。四是一部分私营厂商缴纳“五反”的退款罚款，不仅将其利润部分交出去，而且有的还将其必要的经营资本作为罚金交出去，有些私营厂商因此被压垮。

第三，国营经济发展太快，尤其是国营商业的发展速度太快、经营范围太大，从而使私营工商业者的经营范围越来越窄。据1952年11月中共中央关于调整商业的指示中的资料，在“五反”以后，有些地方的国营及合作社零售商业所占比重竟达到60%，而当时政府规定的这个比重只有25%。国营商业在不少大中城市所办的批发业务起点很低，几乎将批发变成了零售，排挤了私营商业的零售业务。从国营商业经营的品种看，不仅包括了日用必需品，而且还包括了一些无关紧要的商品，影响了私商小贩。国营商店还组织流动推销组深入到农村，也使中、小行商与坐商难以经营。前面的资料已经显示，1951~1952年，私营商业在批发和零售两个环节所占的比重大幅度下降[①]。

（二）需求方面

第一，由于在“五反”期间私营工商业的“五毒”被揭露，私营工商业者特别是私商在群众中的信誉大为降低，人们不大愿意购买私商的货物，对私营工商业者的商品的有效需求减少，从而致使许多私营商业陷入困境。

第二，继对私营工商业的第一次调整，随着整个社会经济的转型，当时产业结构的调整仍在进行。一部分能够适应国家政策要求、适应市场的行业得到了进一步的发展，而那些不利于国计民生的行业，不仅在政策上得不到支持，而且基本上得不到来自政府的需求。这集中反映在是否能够取得政府更多的加工订货订单上。

比较国民经济恢复时期私营工商业出现的两次困难，从出现的范围和困难的程度来看，第一次都比第二次更为广泛与严重。而且，第一次是工商业同时出现困难；而第二次则是工业的困难在先，商业在后，且商业重于工业。从产生的原因看，第一次困难的原因更多是由需求方面引起的，而第二次则更多的是供给方面的原因所致。

---

① 详见本书第八章。

三　私营工商业第二次调整的政策措施与成效

在“五反”期间，私营工商业又一次出现了困难，党和政府及时采取了相应的调整政策与措施。1952年5月21日至6月5日中财委召开了全国财政会议，主要讨论了1952年财政概算，“三反”、“五反”运动中的市场问题和第一个五年计划问题。会议指出：我们财政收支的方针是“边打，边稳，边建”。会议认为，目前市场上出现的物价下跌、交易停滞、营业萧条、许多私商陷入半停顿状态是不正常的。造成这种状况的原因很多，国营和合作社商业发展过快，在贸易上比重扩大过多是重要原因之一。为了尽快解决这个问题，会议提出了先活跃市场后收税、先收税后退补的原则，并决定1952年在全国（不包括东北）商品零售方面的公私比重，国营和合作社商业应控制在25%，私营商业应占75%。

（一）调整的政策与措施

第一，调整加工订货的合理利润。由于在“五反”期间发现不少私营工商业者存在虚报成本、牟取暴利的现象，所以“五反”运动后普遍把工缴费和货价定得偏低。针对这种情况，中央决定通过中央贸易部督促各地的贸易机关重新审查与私营工商业者签订的合同，正确核算成本，保证私营工厂获得应得的利润。对于棉纱的工缴费，通过国营花纱布公司从1952年6月1日开始上调。对于国家向私营工商业加工订货的利润标准，则依据不同情况，在保证私营工厂按资本计算并在正常合理经营的前提下，使私营厂商每年获得10%左右、20%左右和30%左右的利润。这是一个正常状态下的标准。所以，有些工厂成本低、质量好，就可以得到比较高的利润；反之，则得到较低的利润。因而有些厂的利润高于30%也是允许的。

第二，重新明确和调整加工订货的规格。在“三反”、“五反”期间，检查出某些私营工厂在承制国家的加工订货时有偷工减料的现象，公务人员中也有受贿贪污分子，所以订货机关验收货品比以前认真了。但因为对订货的规格不很明确，也缺乏标准，常常发生某些验收员过分挑剔的现象，从而影响了私营厂商的正常运营。为此，中财委决定让各地财委注意检查，中央贸易部在各大城市召开有工商局、各加工企业、工商联和工会等参加的有关各行业的规格会议，按照各地各业的实际情况商定具体的加工订货规格，作为验收的标准。同时，各大城市在工商局的领导下，吸收各订货机关、工商联和工会等有关部门，组织加工订货的评议委员会，以处理验收中的争议问题。

第三，调整银行的贷款和利息。由于新中国成立前后物价水平一直很高且不

稳定，所以银行贷款控制得比较严，而且利率偏高。随着金融、物价的日益稳定，降低银行利率的时机已经成熟。从1952年6月25日起，中国人民银行降低放贷利率，大体比以前降低30%～50%。这一举措无疑对全国的工商业尤其是正处于困境之中的私营工商业大有好处。据中国人民银行总行1952年8月的统计，同年5月到8月，银行对私营工商业的放款总额达到3亿元，较前增加2倍。北京贷出800万元，扶助工商业9000余户；天津放出2000余万元，扶助工商业12000余户；上海放出7000多万元，武汉放出1000多万元，重庆放出1000多万元。放款对象包括有利于国计民生的工业和商业，对大、中、小工商企业政策一致，目的都是促使私营工商业者降低经营成本，获得合理利润，起到鼓励工商业发展的作用①。

第四，调整税收。在以前的征税过程中，曾发生过对个别厂商征收所得税计算过高的问题，而且个别税务人员态度不好。中财委决定让各地财委认真检查，对个别行业厂商计税不当、偏高或偏低者，经由各地税务复议委员会进行复议，多退少补。对于民主评议税额的工商业户，选择典型，共同协商，力求税额适当。为防止偷漏税款而采取的措施要依法实施，不得擅自采取其他办法。

第五，调整劳资关系。当时劳资关系大体有两种情况：在一些较大的私营企业里，劳资关系比较正常；而在另一些私营企业中，特别是那些小的作坊、商店中，劳资关系很不正常。有的资本家因为不满职工检举其“五毒”行为，采取停伙、停薪的报复行为；而有一部分职工则提出过高的工资要求。为此，中财委提出要改变这些不正常的现象：报复职工的行为必须制止；职工的要求，必须适合企业经营的状况而不能过高；资方的财产应受到保护；企业的经营管理和人事调配权属于资方；劳资之间的争议要双方协商，订立集体合同；要经常召开并开好劳资协商会议，讨论生产改革、民主改革及工人的合理要求，达到发展生产、劳资两利的目的。

第六，调整公私商业。第二次调整工商业的内容主要是对私营商业的调整。对私营商业开始实施调整的标志是1952年11月12日中共中央发布的《关于调整商业的指示》。针对前一时期国营商店的零售业务与城市合作社发展太快、批零差价不正确地缩小、公私商业经营范围失调等问题，中共中央决定对商业进行再次调整。调整主要从以下几个方面进行。

一是调整批零差价、地区差价和季节差价。为了使私商可以经营零售业务，

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第949～950页。

日用品批零差价一般扩大到10%～18%。其中粮食类比当时的幅度扩大3%，布匹类扩大约4%，日用百货类扩大约5%，一般商品的扩大幅度掌握在4%左右。对于地区差价和季节差价，在中央商业部的统一指挥下，也做了适当的调整。对于农产品和农副产品的收购价格，在照顾产地成本与生产情况的前提下，即在照顾和保护农民利益的前提下，必须同时考虑私商贩运者和消费者的利益。因此中央商业部对各种农副产品规定了适当的比价。

二是重新划分公私之间的经营范围。划分经营范围的主要内容是：国营经济和合作社经济在巩固了主要阵地的前提下，允许私人资本经营零售业务和贩运业务。具体做法有：（1）缩减国营商业在大城市的零售商店。（2）县镇的国营商店由各地省委掌握，要适当而坚决地收缩零售业务，多做批发，停止某些地区下乡组织零售的活动。（3）克服以前国营商店变批发为零售的现象。（4）地方国营贸易公司的业务划归合作社经营。（5）减少国营贸易公司和合作社的经营范围。如在城市要减少其次要商品的经营，在农村的经营范围主要是粮食、主要经济作物和若干种主要出口物资，其他次要土产让给私商经营。同时还划出20%～30%的粮食及主要经济作物让私商经营。在零售方面，公私商业的比重就全国平均看，中财委要求确定在25%和75%的比例不得轻易改变。

三是进一步取消各地对私商的各种不适当的限制。禁止各地交易所的独占垄断行为。政府还通过推广天津、上海等地召开城乡物资交流大会的经验，鼓励私商参加物资交流。

（二）第二次调整私营工商业的成效与意义

中央调整商业的指示下达以后，各地都及时召开会议部署落实。到1952年年底、1953年年初，调整已初见成效。

第一，私营商业营业额明显回升。据对上海191家典型户的调查，米、酱油、百货等业上升比较显著，以12月上旬与11月上旬相比，米业的营业额增加21.21%，酱油业增加10.66%，棉布业增加12.45%，百货业增加100.78%。在国营零售米店撤出后，附近的私营米店营业额增加尤为明显。在北京几个主要行业的典型户中，12月20日调整后与12月4日调整前相比，私商的营业额都有一定的增加。粮食业7户全部增加，百货业8户有6户增加，绸布业8户有5户增加。湖南省私营百货业的营业额11月16日比同月9日增加1.5倍，武汉的某米厂每天营业额比调整前增加53%，百货业11月中旬比上旬增加25.58%。小城市的百货业增加1倍到数倍。

第二，个别商品价格回升，热门货供不应求，市场由淡转旺。经过价格调整以后，一般物价稳中有升，部分地区的时令货和名牌货呈现供不应求的态势，

一些市价低于牌价的商品价格提高。如扬州热水袋零售市价高于进价 29%以上；北京私商将低于牌价的商品提高到与牌价相平，如将五福布由每尺 2900 元（旧币，下同）提高到 2950 元，北京通粉由每袋 81000 元提高到 81500 元，四合一香皂由每块 2700 元提高到 2800 元等。中南区零售价格一般提高了 4%[①]。

第三，劳资关系有了一定改善。由于私营工商业的业务有了转机，私营工商企业的劳资关系出现了某些改善。如华北有些店员看到营业有所好转，经营情绪也提高了，并主动团结资方，提出开店务会、厂务会讨论改善经营、改善生产，劳资关系较以前大为缓和。

第四，私营工商业者预期投资回报提高，生产经营的积极性开始回升。“五反”运动对私营工商业者的最大打击是经营信心。经过调整以后，扭转了私营厂商认为没有前途的看法，多数厂商开始认为政府是可以信赖的。有的资本家主动增加投资，增加职工；有的资本家积极采购货物。如上海的资本家在“五反”以后，以为政府不要商业了，而调整后则提高了经营兴趣。米、面、酱油等业因差价的扩大超过了他们的预期，因此无不喜出望外。某些停业的米店纷纷要求复业。天津的许多私营厂商在“五反”期间因欠债停业，现在也斥资重新开业。长沙的资本家认为调整商业是“三利”政策，即“资方有利，劳方有利，税收有利”。武汉的资本家说：“政府还是关心我们，让我们有路可走。”[②]

对资本主义工商业的第二次成功调整，就其实质来说是新民主主义经济政策的胜利。因为，如果没有《共同纲领》提出的在国营经济的领导下各种经济成分并存、分工合作、各得其所、公私兼顾、劳资两利的大政方针，很难想象会有一系列符合当时中国实际情况的正确的政策和措施制定出来。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 957 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 957 ~ 958 页。

第十二章
大力开展城乡物资交流

新中国成立初期，交通梗阻，商品流通不畅。尤其是在制止了恶性通货膨胀之后，城市虚假购买力消失，出现市场呆滞。与此同时，广大农村特别是老解放区，由于战争结束和完成土地改革，经济已经开始恢复。于是，城乡之间、地区之间商品流通不畅的问题突出了。在这种情况下，党和政府以扩大市场流通为先导，以流通推动生产，将大力开展城乡物资交流作为恢复与开拓市场、活跃经济的关键。各级政府采取恢复和发展交通运输，积极鼓励各种经济成分特别是私商从事城乡间的商品购销，举办城乡物资交流会、展销会，发展农村集市贸易等项政策，促进了城乡交流的恢复和发展，活跃了城乡市场，对国民经济的恢复和发展起到了重大的推动作用。

第一节　城乡交流成为活跃经济的关键

中国经历长期战争和剧烈通货膨胀以后，道路被破坏，流通环节梗阻，加之帝国主义封锁，导致商品交换滞塞。新生的人民政府在制止了长达 12 年之久的恶性通货膨胀之后，面临的迫切任务是：为国民经济的恢复和发展创造有利的市场条件。

1950 年 4 月，在初步制止了恶性通货膨胀以后，城市虚假购买力消失，加之城乡商品流通渠道阻塞，导致一方面城市工业品滞销，农副产品供应不足；另一方面农村农副产品滞销，工业品缺乏。各地普遍反映城乡物资交流阻滞是影响经济恢复和发展的最突出的问题。

在东北，由于城乡物资交流停滞，各省、合作社、农民共约存粮 54 万吨，

其中各省(小公家)不超过10万吨,合作社约8万吨,其余36万吨均在群众手中。农民粮食卖不出去,就买不到生产资料,直接影响农业生产。例如五常一个村里,农民有余粮出卖,想卖了粮食后买马送粪,并拟修理15辆大车,可是余粮卖不出去,因此无钱修车、买马。有的老百姓迫切需要现钱购置夏锄等农具,但粮食换不来现钱,影响生产①。

西北地区则反映:投机市场不存在了,在物价波动下的虚假的繁荣消失了,隐藏在虚假繁荣中的经济危机完全暴露出来了。物价波动中的囤积居奇,在物价平稳以后就受到了很大打击,投机越大者受打击越重。投机家不但不买物品了,反而把囤积的物资也送到市场上来了,卖东西的人多,买东西的人少,于是商品流通停滞②。

在西南,"土产卖不出去,农村人民币稀少,工业品也就不能很好地下乡,三者相互影响,形成农村经济呆滞现象","贵州大批桐油、菜油、烟叶弃之于地,四川丝绸、夏布滞销。这种情况,使赖以为生的数百万人民生活无着,这是近来形成灾荒的主要原因之一"③。

在华北,"农民迫切需要出售农副产品,以换取生产资料和生活资料。据察哈尔省14种农副产品统计,需输出的产品约值2800余万元。山西今冬需输出余粮4亿斤,棉花4500余万斤,油料、麻皮、山货药材等1亿余斤,全省需要换回布匹仅1950年第四季度即达25万余匹"④。

在中南,土产总值年达10亿元以上,约等于农民总收入的20%。"往年阴历年前后,正是土产大量上市与旺销季节,其收入通常便成为农民换取春耕生产资料与度过春荒的主要依赖。今年此时由于美帝封锁与农民正在土改,土产运销(亦即城乡内外交流)受到相当影响。"⑤

上述情况的出现不是偶然的,它是由新中国成立初期的客观经济条件所决

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第420页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》,北京,中国城市经济社会出版社,1990,第99页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第420~421页。

④《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第421页。

⑤《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第421~422页。

定的。具体说来有以下几点。

一 原有城乡流通渠道萎缩

旧中国城乡之间的商业流通渠道主要是由私营经济构成的。在农村，主要由地主、富农兼营的网点构成，大宗货物的批发、运输尤其如此。在城市和商品集散地，也主要是由私营商业经营，还有“官僚资本”和外商经营的贸易公司参与城乡之间的商品交流。这种流通渠道和网络，在新中国成立以前，受到严重破坏。

第一，长期战争造成的破坏和地区分隔，阻断了地区之间、城乡之间的商业渠道。抗日战争期间，日寇的侵略严重破坏了中国商品经济最发达的东部地区，原有的流通渠道受到的破坏最大。受战争影响，中国被分割为解放区、国统区和沦陷区；解放战争时期，又分割为解放区和国统区。区域之间实行严厉的贸易管制政策，加上币制不同和战争影响，原有的商业渠道被破坏。在城乡之间，城市一般作为日寇或国民党政府的统治中心，而农村则多为共产党领导的根据地或游击区，城乡对立普遍存在，导致城市的商人甚至很少能够深入乡村。

第二，国民党政府长期实行的剧烈通货膨胀政策和沉重的赋税，严重伤害了城乡之间的正常流通。抗日战争爆发以后，国民党政府即实行通货膨胀政策以弥补财政赤字，苛捐杂税有增无减，其后愈演愈烈。剧烈的通货膨胀和沉重的赋税，一方面使农村的商品量减少，重物轻币，商业尤其是大宗贸易萎缩，许多地区甚至退回到实物交换；另一方面，造成城市商业资本转入金融投机或囤积，进行城乡之间贸易的资金明显减少。

第三，在旧中国农村中，较大规模的商业贸易往往是由地主、富农兼营的。在解放区，由于敌人的分割包围，地主、富农经营的商业已经不能胜任城乡交流任务，大宗物品的长途贩运被公营商业和合作社取代，私营商业已经衰落。在解放战争时期的土地改革中，有些解放区没有切实执行中共中央关于保护工商业的政策，对农村中一部分地主和富农兼工商业者经营的商业未进行应有的保护，使一部分农村集镇商店关闭停业，加剧了农村商业的萎缩。

第四，城市私营商业经过1949年至1950年年初四次市场波动的较量，也已疲软。在1949年年初至1950年3月的一年时间里，一方面，城市的私营商业受通货膨胀、税收（包括征收滞纳金）、公债以及国家严格管理金融业的影响，流动资金减少；另一方面，人民政府为了控制市场、打击投机活动，对私营商业采取了较多限制，也使得城市私营商业不能在物价稳定、经济有所恢复以后承担起城乡交流任务。

原有商业渠道严重萎缩，而国营商业和供销合作社还没有深入到广大农村替代原有的商业渠道萎缩后留下的空缺。这是1950年城乡之间商品交流受阻的主要原因。

二　交通设施遭受严重破坏，城乡交流受阻

新中国成立初期，受长期战争破坏，交通运输中的现代运输如铁路、公路，几无一线能够全线畅通。全国铁路全长26800公里，1949年8月底能够通车的只有18000公里[①]。全国公路25万多公里，1949年年底能通车的只有59918公里。长江和珠江流域及海洋运输的轮船在国民党军队溃败时有许多被凿沉或开走。当时全国航运中心上海原有的846000吨公私船舶，仅剩下69000吨[②]。除现代交通运输外，民间的人力、畜力运输也因车辆、船只在战争中被破坏，马、骡大牲畜的减少，而使其商品运输量大幅度下降。旧的商业路线被摧毁，新的商业路线又未能建立起来，使得物资交流受到极大阻碍，有些地区城乡间的交流长期中断。

三　物价稳定后城乡供求关系变化

恶性通货膨胀被制止以后，虚假购买力迅速消失，造成城市商品滞销；农产品销售困难造成农民购买力下降，农村市场萧条。1950年5月，陈云在以上海、天津、武汉、广州、北京、重庆、西安7大城市为主的工商局长会议上指出："商品滞销和生产过剩的原因很多，主要是十二年来通货膨胀所造成的虚假购买力的消失。也有其他原因，如人民购买力的降低，季节的影响，公债的发行等，但这些都是次要的。"[③]此外，许多地区的商品流通渠道在战争中因交通被破坏，商业仓库、货栈被摧毁，从而使商品流通中断，从事商业经营的人员减少。所有这些都造成了农村乃至城乡间商品流通不畅。结果，造成部分城市和工矿区农副土特产品断档脱销，许多工业品因在农村的销路打不开不能扩大生产，甚至因生产过剩而不得不缩减生产。

四　农村经济有所恢复，农副土特产品积压

新中国成立前后，东北、华北、西北的老解放区农村一般在1949年年初即

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第93页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第84页。

③ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第88～89页。

进入经济恢复时期；江南的新解放区农村，由于人民解放军的迅速进军，也很快安定下来。因此，到1950年，农业生产即有所恢复，农副土特产品产量增加。据当时土产公司调查："华东全区1950年土特产品及手工业的生产占全区粮食生产36%，总值人民币15万亿元（旧币）上下。华北区土产除商品粮、棉花、烤烟叶、花生经济作物外，据不完全统计，总值约折合70亿斤原粮，约占华北全区粮食总产量的25%左右。中南全区土特产总值占农民总收入30%多。西南全区1950年以27种主要土产生产总值约3.5万余亿元，占该区农民收入的30%至40%左右。依靠土产为生活的估计约有一千数百万人。东北全区1950年土产总值折合红粱470万吨，占农业生产的26.2%。西北区土产收入占30%左右。内蒙古自治区的土产收入与农业收入相等。""贵州省46种主要土产折米27亿斤，相当于该省粮食收入。""广东的篱竹、松香、桂皮，苏州的绣花有为数约30多万人依靠其生活。福建省土特产总值等于粮食40%左右，全省直接、间接有40%人民依靠其维持生活。湖南沅江苎麻生产总值为稻米收入61%。湖南全省大宗土特产180种，1950年产量共值人民币6万亿元，折稻谷120亿斤，为全省稻谷总产量92%。""河南省1950年19种主要土产山货即占农业收入30%。皖北区1950年土产收入总值约18亿斤大米，可抵全区一季麦收。苏南1950年土产总收入折稻谷28亿多斤，为1950年小麦产量三倍以上。苏北1950年土产收入每人平均得195斤大米。"①

上述这些农副土特产品大部分是作为商品生产的，需要通过市场来实现其使用价值和增加农民收入。商品流通渠道不畅，使大量农副土特产品积压。沿海地区有些土特产品历来以外销为主，如广东、广西生产的篱竹、罗汉果和苏木等，面对帝国主义的经济封锁，也只能转向寻求扩展国内市场。大量农副土特产品积压滞销的结果，一方面，减少了农民的货币收入，使农民没有力量增加对生产的投入；另一方面，使以农副产品为原料的轻工业因缺少原料而开工不足，工业缺乏市场，影响了工业生产的恢复和发展。

因此，疏通商品流通渠道，发展城乡物资交流，成为恢复和发展国民经济的中心环节。当时最紧要的是打开农村土特产品的销路。因为农民只有首先出卖了自己生产的农副土特产品，取得货币收入，才能从市场上购买自己所需要的生产资料和生活资料，为工业生产的发展开辟广阔的市场。

在这样的背景下，1950年11月，主管中央财经工作的陈云在第二次全国财

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第427～428页。

政会议上讲话时指出："去年的物价波动，使城市居民受到损失，城乡交流受到阻碍，财政、金融、贸易的周转失去正常，危害很大。""扩大农副土产品的购销，不仅是农村问题，而且也是目前活跃中国经济的关键。半年来的财经工作完全证明，城市的繁荣是农村经济转动的结果。农副土产品卖出去了，就增加农民的购买力，促进城市工商业的发展，减少或消灭城市的失业现象，城市购买力也跟着提高。工商业繁荣，又增加了国家的税收，减少了财政上的困难，物价更趋稳定。这样，可以进一步促进正当工商业的发展，打击投机，使城乡交流更趋活跃。这是一连串的收获。因此我们说，扩大农副土产品的购销，是中国目前经济中的头等大事。"①

第二节　促进城乡物资交流的主要措施

为了疏通商品流通渠道，发展城乡物资交流，人民政府采取了许多具体措施。

一　恢复和发展交通运输

交通运输和邮电业的恢复与发展得到政府的充分重视。恢复时期，交通运输和邮电业的投资占了三年基本建设总投资的 22.7%，在整个经济建设投资中占据了首要地位。在交通运输业的投资中，又主要投资于铁路建设。铁路运输业的快速恢复和发展，沟通了全国各大行政区、大城市，促进了全国的物资交流。全国铁路货运量 1950~1951 年增长 11%，1951~1952 年增长 19.3%。公路与水路的恢复较铁路投资相对较少，恢复速度更快，从而使货运量增长得也更快：全国公路货运量由 1949 年的 7963 万吨增加到 1950 年的 8887 万吨，增长 11.6%；1950~1951 年增长 53.3%，1951~1952 年增长 56.5%。全国水路货运量也有明显的增长，由 1949 年的 2543 万吨增加到 1950 年的 2684 万吨，增长 5.54%，1950~1951 年增长 43.8%，1951~1952 年增长 33.2%。

除了铁路、公路和轮船等现代运输的恢复和发展之外，还广泛发展木船、大车、板车、小推车以及马驮、肩挑等民间传统运输。各地还恢复和发展各种运输公司，使零散货物集中装卸，以提高货物运输效率。特别是在山区和少数民族地区，发动民众修建山路和疏通水运航道，改善交通运输条件，组织短途运输，以促进城乡交流。例如，贵州省凯里苗族自治县处于苗岭山脉的崇山峻岭之中，通往外面的唯一交通线是滩多水急的清水江，交通不便。1951 年人民政府发动

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 113 页。

农民修建了一条由凯里到炉山的公路，1952年又整顿和发展了清水江流域的木船运输事业，使运输总量提高了2.5倍。这样，每天都有一两万斤烤烟从凯里运出，并由湖南、炉山等地运来农具、盐巴和布匹到凯里，物资交流得到了全面的开展。

二　鼓励私商从事城乡间的购运业务

农副土特产品流通主要以私营商业经营为主。人民政府实行鼓励私商贩运的政策，采取多种具体措施，组织私营商业和小商小贩从事城乡之间的农副土特产品的购销业务。

1950年4月，中国土产公司召开全国土产会议，确定公私统筹兼顾、鼓励私商经营运销的方针。会后，各地采取种种措施，组织和鼓励私商参加土产品运销。

据1950年10月的报告，“湖北土产公司已在汉口、上海、广州、天津等地，与私人油行、药材、杂货等业建立代销关系。在该省襄阳、樊城等县，国营公司与私商合组土产购销委员会，以联购联销办法，统一解决各种业务困难。河南蛋品公司以委托代购方式，鼓励私商下乡收购。六月份私商代销的蛋品即占该公司全月收购总量的46%。湖南土产公司并尽量让私商先购、多购。例如鸭毛一项，私商收购量即占市场总成交量的80%。江西萍乡等县国营公司为大量推销陶瓷、棉布等土产，与私商联合成立土产运销股份有限公司，其中私股占60%。该省南城等县土产公司，并用赊销方式，组织私商购运食盐等日用必需品下乡贩卖，换回各种土产折价抵交货款。此外，各地国家银行并对私营土产业的加工、出口等予以贷款扶持”。华东区，“确定了国营专业公司和私商经营的比重和方向。如麻皮、烟叶等八种主要产品，国营土产专营公司经营的比例只占市场成交数的30%～40%，豆类、山货类、药材等近百种产品，则全部由私商经营”。南京商业局鼓励私商集资经营土产品，为使贩运商有利可图，“精确计算运输成本”，“合理调整产销地区差价”。[①]

北京市土产公司，“主动联络私商，用委托代销及赊销等方式，解决部分私商资金缺乏的困难，并使其获得适当利润，来推销外地土产品，如浙江来京的40000多领草席……大部批发给私商”经营，并和30家干鲜果商组织联营社，订立赴广州采购水果合同，合同规定由广州土产公司垫款代购，北京干鲜果联营社派人收货、装箱、起运，价格由北京土产公司掌握。既解决了私商缺乏资

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第447页。

金的困难，也解决了土产公司技术上的困难[①]。

天津市土产公司根据中央贸易部指示的“有重点经营土产”的方针，“适当缩小了经营范围”，“将原计划经营的 88 种土产，缩减为 43 种（其中包括药材 27 种），对于这些主要土产，该公司也只是经营其中的一部分”，尽量让给私商去经营，并在价格上使其有利可图。土产公司在为工业服务的方向下，用赊销方式帮助私营厂商解决缺乏原料和资金的困难[②]。甘肃省酒泉专区鼓励和组织私商携带各种油、布、针线和百货，深入到高台、敦煌、金塔、鼎新、清水、西店、南山等地，短期内就收购了大量皮毛、药材、棉花、鸡蛋等农副土特产品，活跃了城乡市场。又据 1951 年 3 月的报告，“广东省土产公司在收购大宗土产时，都通过联营、押汇、联购等方式吸收私商投资”。“江西省土产公司为了推销景德镇瓷器，和上海、无锡、苏州、广州、芜湖、安庆、汉口等地的私商订立了代销合同。”[③]

为了调动私营商业经营土特产品的积极性，政府在税收上对从事城乡间贩运农副土特产品业务的私营商业实行减税或免税的政策：规定降低城乡间农副土特产品的运输费用；公私银行给从事城乡物资交流的私营商业以联贷、押汇的便利；在农副土特产品价格（如地区价格差别、批发零售价格差别）规定上使从事经营的商人有利可图。在促进城乡物资交流的过程中，私商得到了较快发展，其销往农村的营业额也较销往城市的营业额增长得更快[④]。

三 国营商业和供销合作社商业积极经营土特产品

国营商业在城乡物资交流中发挥着领导作用。1950年4月中国土产公司成立，其任务为：收购农民生产的副产品及土特产品，办理各地区间调剂余缺的业务，把土特产品由生产区运输到消费区；为其他公司代理收购业务，并经营一部分土特产品的出口业务。

各地土特产贸易公司积极召开土特产品流通调查会，举办土特产品展销会，组织私商联营下乡收购土特产品，向外地拓展土特产品销路。土产公司还邀请

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 447 ~ 448 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 448 ~ 449 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 449 页。

④ 详见本书第十八章。

有经验的老商人、老工匠开座谈会，了解大宗土产的种类、数量、质量和季节性，研究历史上商品流通的路线，派遣有老商人和内行参加的商业访问团、土特产推销组到生产地和销售地接洽业务，找回过去的老的营运线索，开辟新的供销业务，积极打开土特产品的销路。如江西横江与瑞金农民生产的土纸，过去行销各地，因上、中、下三种混装，好坏不分，导致销路不畅，货价下降。经过土特产公司在收购中严格把关，收购后改装，好坏分装，加以规格化，品质划一，按质量规定价格，在上海、南京很快打开销路，使生产得到恢复和发展。

各地土产公司投入了大量资金收购运销土产品。在中南区，1950 年 4 月至 7 月，“国营土产公司投放收购土产的资金达 2000 亿元（旧币，下同）以上，仅河南土产公司收购各种土产的总值即达 690 多亿元”。湖南省土产公司自 4 月以来，收购土产投资 300 亿元。其他国营专业公司如油脂、蛋品、猪鬃、茶叶等公司也适当进行收购。各地人民政府也拨出大批粮食，结合农民需要，换购土产。通过各级国营专业公司的积极努力，土产销路转旺，沉寂的农村市场开始活跃。土特产公司与其他各国营专业公司密切配合，在土特产品集散市场收购产品的同时，及时供应农民必需的日用消费品，特别是粮、盐、布、纱、日用百货，使农民在出售土特产品后能立即购买到这些商品。

农村供销合作社是沟通城乡关系的又一条重要渠道。1950 年 7 月，中央人民政府制定的《中华人民共和国合作社法（草案）》规定的农村供销合作社的任务之一，就是推销农民生产的多余农产品及其他副业产品，使农民能比较廉价地买到消费品和生产资料，以避免商人的中间剥削。各地积极发展供销合作社，基层供销社遍布广大农村和集镇，成为推动城乡物资交流的重要力量。一方面，供销合作社普遍设立农副土产品收购门市部，开展农副土产品购销业务；另一方面，供销合作社通过与农民广泛签订农副土特产品购销合同，并及时供应农民所需要的农业生产资料和消费品，活跃农村市场。鉴于有些土特产品分布广、品种杂、数量多、体积大、不便长途运输的特点，供销合作社组织群众性的短距离的物资交流。供销合作社还协同国营土产公司研究和掌握农副土特产品的流通规律，千方百计恢复旧的和开辟新的购销路线，恢复旧有的和建立新的农村集市贸易、庙会和骡马大会等初级市场，以促进短距离的贩运推销。

1950 年 11 月 14 日全国合作总社作出《关于组织东北、华北、华东合作社几项主要物资交换的决议》：“决定于五零年十一月下旬开始，至五一年六月底止，在全国总社统一领导下，由东北总社组织运销豆饼十万吨、大豆十万吨（尽量交豆饼）、红粱、玉米等十万吨供给华北、华东社员的需要；同时由华东总社及

华北各省(市)社组织皮棉二百万斤,各种布六十万匹,供给东北社员需要。"[①] 1951年8月10日,全国合作总社在《华北、东北、华东三大区物资交流的总结》中指出:"这次交流业务,直到本年6月底止,共进行了8个月","截至6月底统计,共完成:东北进关红粱(即高粱)82126502斤,玉米154845479斤,大豆93728100斤,豆饼249219724斤,粮食、豆饼共计579919805斤,完成计划数的96.7%。华北、华东运往东北的大布(包括五福、五星、花色、厂布)493080匹,完成82%强;皮棉1976456斤,完成98.8%;以及土产品和手工业产品等共11种。以上物资按实际批发价格计算,总值共计4748亿元(旧币)","这次物资交流,在数量上、时间上、地区上、物品种类上,均比以往规模大而复杂。在合作社系统中,这是第一次大规模的交流业务"[②]。

四　举办物资交流会,发展农村集市贸易

为了给上述各流通主体提供充分的活动空间,为滞销的农副土特产品打开销路,在国营商业领导下,开辟了多条流通渠道。各大区、省、县人民政府组织召开了各级土特产品交流会议;举办以销售为主的土特产品展销会;恢复和发展农村集市、庙会和骡马大会,组织农民开展短距离的物资交流;普遍建立贸易货栈和农民交易所、农民购销服务部;等等。其中,召开各级物资交流大会、展销会是主要形式。这些措施为许多长期滞销的土特产品打开了销路。

华北地区最早成功地举办了土产交流会,打开了土特产品的销路。1950年冬至1951年春,华北5省、2市和内蒙古自治区都举办了土产交流会和展销会。在这些交流会和展销会上,除了商品粮和棉花、花生、烤烟等经济作物外,还销售了总值约合70亿斤粮食的土特产品,相当于华北粮食总产量的1/4强。到1951年2月底,全部土特产品已经销出70%,其价值超过了华北1950年全年公粮数[③]。中财委立即总结和推广了华北地区的经验,号召在全国各地举办土产交流会和物资交流会,掀起了城乡物资交流的第一个高潮。

1951年3月,中国土产公司在天津召开第三次经理联席会议。会议期间,东北、华北、中南、华东、西南、西北各大区和内蒙古自治区在区与区、省与省、

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第462页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第467～468页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》,北京,中国物资出版社,1995,第442页。

省与市之间相互订立土特产品交换协议。在交换协议中，大区之间交流的土特产品种类繁多，数额巨大。如华东区流入西南区的有海参、海米、海蟹、药材等7种，计16.4万斤；流入中南区的有明矾、火腿等17种，计77.5万斤；流入华北区和西北区的有明矾、海参、竹器等29种，计252.6万斤；流入东北区的有红糖、竹器等25种，计600万斤。西南区流入华东、中南、西北、华北4个地区的有榨菜、桐油、五棓子、药材、土烟叶等54种，计1760万斤。华北区流入中南、东北、西北3区的有药材、粉丝、栗子、花椒、红枣、乌枣等50种，达1110万斤。东北区流入中南、华东、华北等区的有猪油、豆油、水果、药材、大牲畜（牛、驴）等20余种，达438万斤。西北区流入中南、华北、华东、西南的有木耳、生漆、杏干、葡萄干等40种，计310余万斤。内蒙古流入华东、中南、华北的有杏仁、瓜子、天然碱、奶油、苦杏等10余种，达110万斤。这次规模空前的交流，使各地区长期滞销的土特产品有了销路，开拓了市场。如偏僻的贵州省产的茅台酒、朱砂、片砂、银耳、雄黄等产品均通过交流打开了销路。这次会议还决定组织全国性的土特产品交流[①]。

1951年4月16日至23日，中华全国合作社联社召开了供销合作社系统的土特产品交流会议。在此基础上，各大区也分别召开土特产品交流会。6月10日，华东地区土产会议结合上海市土产展览交流大会开幕，设有16个展览馆，200多个展览商场。历时两个月的展览交流，成交合同2218件，成交总金额6824万余元，零售总金额34万多元。通过展销，出售了90%以上滞销的土特产品，华东区农民和手工业者增加收入2万元。6月28日，中南地区在汉口市举办土特产品展销大会，历时75天，大会分设15个展览馆，交易总金额达8129万元，为许多滞销的土特产品打开了销路。这次展销大会还疏通了中南地区与东北地区阻塞多年的商品流通渠道，仅东北地区工商代表团在这次展销会上采购各种土特产品总值即达290万元。9月，东北地区在沈阳市举办物资交流大会，历时3个月，共设16个展览馆，还设立友谊馆和交易处，在交易处下设3个交易所和1个零售商场，大会成交总金额达2.3亿元。10月5日，华北地区在天津市举办第二次城乡物资交流展销会，历时45天。大会提出了“会场就是市场”的方针，设有土特产、畜产、水产、日用百货、工业品5个交易所和包括200多个商店的零售商场，大会期间成交总金额达1.5亿元[②]。在各大区物资交流展销会

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第441～442页。

② 见1951年6月19日、8月16日、9月16日、11月21日、12月19日《人民日报》有关报道。

前后，各省、市、专区以及许多县都召开了土特产品交流会或物资交流会，形成了全国城乡物资交流的高潮。1951年，全国通过物资交流会销售土产品价值总额10.4亿元①。

由于1951年冬至1952年春“三反”、“五反”运动的影响，1952年年初再度出现城乡物资交流不畅、市场萧条的局面。为改变这种局面，1952年4月下旬，中央贸易部召开全国土产会议以后，立即在全国掀起第二次城乡物资交流的高潮。华北地区于4月23日至5月21日在天津市召开物资交流大会，历时28天，共签订合同、协议2801件，成交总金额7454.34万元，成交商品以农、副、土、特产品为主，占成交总金额的81.8%。国营经济采购部分占成交总金额的76.5%，推销部分占成交总金额的39.3%；合作社采购部分占成交总金额的16.7%，推销部分占成交总金额的57.7%；私营经济采购部分占成交总金额的6.8%，推销部分占成交总金额的3%②。华东地区城乡物资交流大会于4月24日开幕，历时13天，签订成交合同15786件，成交金额34863万元，其中土产品11177万元，占64.12%；工业品6254万元，占35.88%。参与销售的各种经济成分中，国营占55.25%，合作社占21.70%，私营占21.15%，合营占1.90%。参与购买的各种经济成分中，国营占53.71%，合作社占13.87%，私营占22.84%，合营占9.58%。接着在6月至8月间，华东地区各省、市及7个专区、215个县和部分小市镇也相继召开了物资交流会议，活跃了城乡市场③。中南地区于4月26日召开土产交流会议，历时半月，交易土特产142种，成交金额1029万元，为滞销的茶油、土烟、土糖、莲子、桂圆、活猪等打开了销路。接着，又于7月在汉口召开物资交流大会，成交总金额46464元。其中，现货交易占38%，期货交易占62%。在收购方面，国营占54.0%，合作社占7.4%，公私合营占1.0%，私营占37.6%。在销售方面，国营占67.0%，合作社占10.2%，公私合营占1.4%，私营占21.4%④。西南地区先是于4月20日在重庆召开土产展销会，历时10天，并运至中南区武汉市和华东区上海市等地展销，售出大批山货、畜产、药材、手工业品和矿产品；接着，又在川西、川南、川北、贵州分别召

---

① 总额数字中包括省、县交流会的数字。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第470页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第471～472、474页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第472页。

开物资交流会的基础上，于7月至8月召开了全区的物资交流大会，成交金额6000万元[①]。华北地区又于9月27日至11月15日召开本年第二次物资交流大会，成交总金额56285万元[②]。11月20日至12月6日，在广州举办华南物资交流大会，购销总金额达15999万元，其中农产品6828万元，工业品9171万元；进出口总值8962万元，出口3763万元，进口5199万元；公私比重为，购进——国营占34.37%，公私合营占8.14%，合作社占8.82%，私营占48.67%；销售——国营占36.55%，公私合营占4.87%，合作社占7.28%，私营占51.3%。参与交流大会的代表包括华东、华北、西北、西南、中南各省市及广东省内各区代表5700多人，其中私营代表占75%[③]。1952年城乡物资交流的一个重要特点，是各地在推广大区和省级城乡物资交流大会经验的基础上，普遍召开了专区、县以至区的物资交流会。据不完全统计，1952年全国各地共举办物资交流会议7738次，总成交金额达16.38亿元，比1951年增长62%以上[④]。

五　银行增加商业贷款，发展押汇业务，扩大通汇网点

为了促进城乡物资交流，解决农副土特产品收购资金的困难，中国人民银行从1950年4月到10月的半年时间里，各项贷款总额增加了139%，其中对贸易部门的贷款即占贷款总额的80%以上。1950年11月，为继续稳定金融物价而冻结机关团体存款后，中国人民银行进一步迅速增加对商业部门的资金投放。1950年，银行贷款比1949年增加了1倍，其中对国营商业部门的贷款占增加额的83.3%[⑤]。同时，银行普遍举办押汇业务，加速资金周转；扩大国内通汇网点，畅通资金流通渠道，以利于活跃城乡物资交流。各地普遍建立和发展了农村信用合作社。信用合作社为吸收农民存款，提高了农民存款利率，用增加的农民存款作为收购土特产品的贷款。商业部门在收购土特产品时，实行部分实物交换、部分赊销，并为农民代销，以解决收购资金的不足。政府还鼓励私营行庄贷款

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第474页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，第1995，474～475页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第475页。

④ 总成交金额中包括省、市、县物资交流会成交的金额数；以上资料均选自《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995；资料的统计数据原为旧币，均换成新币。

⑤ 尚明主编《当代中国金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第64～65页。

给私商下乡收购土特产品。

第三节　大力开展城乡物资交流的成效

城乡物资交流的开展，活跃了城乡市场，对国民经济的恢复和发展起了重大作用。

一　扩大了商品流通，促进了市场繁荣

城乡物资交流沟通了全国各地区及城乡间的经济联系，拓展了商品流通渠道，增加了商品流通数量，活跃了城乡市场。通过物资交流，沟通了远距离物资流通，如使中南区的瓷器、土布、土纸、砂糖、竹器、水果等远销内蒙古、察哈尔、新疆等地；内蒙古的天然碱、奶油、瓜子等运销中南区、华东区。同时，大力发展了短距离的交流，建立了许多新的商业网点，扩大了工业品在农村的销售市场。在物资交流会和展销会上广泛推行了现购、预购、代购等各种合同购销制度，简化了税收手续。全国范围的城乡交流还推动了各地区间的水路和陆路建设，方便了商品的远途购销。

这一时期，商业部门的购销总额显著增长。据统计，农副产品采购额从1950年的80万元增加到1952年的129.73万元，增长62.16%。农业生产资料供应量也有了明显的增加。据国家统计局统计，农业生产资料供应总金额从1950年的7.3万元增加到1952年的14.1万元，增长91.15%[①]。3年中，全国商品零售总额有了较大幅度的增长：1950年、1951年、1952年3年的商品零售总额分别为170.56万元、208.84万元和246.88万元；1952年比1950年增长44.7%（按1950年不变价格计算）。3年中，商业部门社会总产值由1949年的68万元增加到1952年的113万元，增长66.2%。商业部门给国家财政的上缴，从1950年的10.7万元增加到1952年的41.73万元[②]。

在城乡物资交流过程中，各类成分的商业组织与经营业务都得到发展。首先是国营商业得到迅速发展。国营商业企业数从1950年的7638个增加到1952年的31444个，增长3.12倍。国营商业上缴利润和税收1952年比1950年增长3.02倍。国营商业国内商品销售额从1950年的34.42万元增加到1952年的155.08万元，增长350.5%；国内商品购进额从1950年的45.55万元增加到1952年的

① 国家统计局：《商业统计资料汇编（1950—1957）》，综合本，1958年10月1日。

② 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963年8月。

140.58 万元，增长 208.6%①。

供销合作社商业也有了很大发展。供销合作社数由 1949 年的 22817 个增加到 1952 年的 335096 个。合作社商业国内商品购进额从 1950 年的 12.29 万元增加到 1952 年的 86.84 万元，增长 606.6%；农副产品采购额由 1950 年的 5.1 万元增加到 1952 年的 38.83 万元，增长 675%；国内商品销售额由 1950 年的 8.46 万元增加到 1952 年的 54.79 万元，增长 547.6%②。

在人民政府统筹兼顾的方针下，私营商业也得到了一定的发展。私营商业和饮食业企业由 1950 年的 477 万个增加到 1952 年的 515 万个，增长 8%。私营商业的商品零售总额由 1950 年的 100.89 万元增加到 1952 年的 120.4 万元，增长 19.3%③。

二　促进了农业生产的恢复和发展

城乡物资交流的发展，增加了农副土特产品的销售量，促进了农副土特产品生产的发展。农副土特产品的销售，增加了农民的货币收入，提高了农民的购买力。3 年间，农民购买力增长将近 80%④。其中，农民对农业生产资料的购买力提高得更快。据黑龙江、青海、贵州、湖北、江苏 5 省调查统计，5 省农民已实现的对农业生产资料的购买力如表 12-1 所示。

表 12－1　5省农民农业生产资料购买力增长情况

单位：万元

年份	黑龙江	青海	贵州	湖北	江苏	合计
1949	1750.0	84.1	679.0	5223.6	8727.8	16464.5
1950	2367.3	140.1	724.1	6527.7	11297.5	21056.7
1951	2965.6	205.5	1106.4	9310.7	16762.0	30350.2
1952	6462.0	214.9	1545.6	13529.6	20369.7	42121.8

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 938 ～ 941 页。

农民购买力的提高，导致对农业生产投入的增加，直接促进了农业生产的

① 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963 年 8 月。

② 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963 年 8 月。

③ 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963 年 8 月。

④ 国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963 年 8 月。

恢复和发展。城乡物资交流的发展，增加了对工业原料作物的收购量，促进了棉花、麻类作物、烤烟、甘蔗、甜菜、蚕茧业的生产发展。3 年间，棉花总产量由 1949 年的 888.8 万担增加到 1952 年的 2607.7 万担，增长 193.4%；麻类作物中，黄、红麻总产量由 1949 年的 73.7 万担增加到 1952 年的 611 万担，增长近 7.3 倍；烤烟总产量由 1949 年的 85.8 万担增加到 1952 年的 443.2 万担，增长 4.16 倍；甘蔗总产量由 1949 年的 5284 万担增加到 1952 年的 14231.6 万担，增长近 1.7 倍；甜菜总产量由 1949 年的 381.1 万担增加到 1952 年的 957.1 万担，增长 1.5 倍以上；桑蚕茧总产量由 1949 年的 61.8 万担增加到 1952 年的 124.5 万担，增长 1 倍以上。

三　促进了工业生产及整个国民经济的恢复和发展

城乡物资交流发挥了城乡市场对工农业生产及对整个国民经济的调节作用。城乡物资交流从打开农村土特产品的销路切入，进而打开了工业品在广大农村的市场，包括农业生产资料和消费资料市场。在商品流通购销两旺的形势下，手工业得到了快速的恢复和发展。按 1952 年不变价格计算，全国手工业生产总值从 1949 年的 32.4 亿元增加到 1952 年的 73.1 亿元，3 年中增长了 1.25 倍[①]。轻工业生产由新中国成立初期的萧条、萎缩，转到恢复和发展。由于增加了农副土特产品中的工业原料，如棉花、麻类作物、烤烟、甘蔗、甜菜、蚕茧等的收购量，直接促进了以这些产品为原料的工业生产的发展，纱、布、麻布、麻袋、卷烟、糖、丝及丝织品等工业品生产均大幅度增长。1952 年生产量同 1949 年相比，纱增长 100.6%，棉布增长 102.6%，麻袋增长 570%，糖增长 125%，卷烟增长 65.6%，丝增长 211%，丝织品增长 30%[②]。3 年间，轻工业生产总值由 1949 年的 103 亿元增加到 1952 年的 225 亿元，增长 1.18 倍。重工业生产总值由 1949 年的 37 亿元增加到 1952 年的 124 亿元，增长 2.35 倍以上。工业总产值由 1949 年的 140 亿元增加到 1952 年的 349 亿元，增长 1.45 倍。

此外，城乡物资交流增加了农村土特产品的收购量，为外贸部门增加了出口货源，从而促进了对外贸易的发展。农副土特产品出口总金额从 1949 年的 3.18 亿美元增加到 1951 年的 4.13 亿美元，增长 29.87%；1952 年更增加到 4.88 亿美元，比 1949 年增长 53.46%。农副产品加工品出口总金额也有所增加，从 1950 年的 1.83 亿美元增加到 1951 年的 2.38 亿美元，增长 30%[③]。

---

① 《伟大的十年》，北京，人民出版社，1959，第 83 页。

② 国家统计局工交统计司：《中国工业统计年鉴（1988）》，北京，中国统计出版社，1989，第 39 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1029 页。

同时，由于城乡物资交流的扩大，增加了工商税收，从而增加了国家的财政收入。1952年和1950年相比，工商税收增长60%；商业部门上缴国家财政收入增长了289.6%；国家财政总收入增长了181.8%[①]。

综上所述，城乡物资的大规模交流，对整个国民经济的恢复和发展起了重大的推动作用，是当时重视流通、以流通为先行、促进生产的成功举措。不过，作为促进物资交流的主要形式（或主要渠道）的各级物资交流大会，是在新中国成立初期交通阻滞、商品流通不畅情况下的一种特殊措施，其操作主要是通过行政手段，以行政组织牵头，结合运用市场机制来进行的，具有非常年性和非持久性的特点。随着交通运输的逐步通畅，各级商业网的建立，以及农村初级市场的恢复，正常的商品流通渠道开始运行，土产销售问题可以通过正常渠道解决。因此，恢复时期以后，物资交流会的形式逐渐被正常的商业渠道所取代[②]。

① 《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983。

② 1953年9月，商业部土产会议决定，今后不再召开高、中级物资交流会，可根据群众需要和习惯，召开乡区间小型的集镇等的交流会。

第十三章
增产节约运动和“三反”、“五反”运动

新中国成立之初，国民经济面临一系列棘手问题。中央政府一方面通过紧缩银根、增加税收、减少支出等政策手段抑制过度需求，另一方面积极增加供给。针对新的经济体制尚不健全，尤其是国营企业管理还很粗放，私营及个体经济还缺乏制度和市场有效制约的状况，党和政府采用民主革命中形成的群众运动方式，利用人民群众参与社会改革和生产的积极性，从 1951 年年底开始开展了增加生产、减少浪费、清除经济活动中的腐败违法现象的声势浩大的群众运动。这就是增产节约和“三反”、“五反”运动。

第一节　增产节约运动

一　增产节约运动的源起

增产节约运动的源起，同新中国成立初期面临的严峻的财政经济形势相关。本编前几章系统地阐述了国民经济中的种种困难，克服这些困难是实施增产节约运动的源起。朝鲜战争的爆发，中国政府派出志愿军抗美援朝，庞大的军事费用构成了开展增产节约运动的直接原因。此外，国营企事业经济管理制度还处于初创阶段，很不健全，生产与节约都有很大的潜力。通过发动群众、开展群众运动，调动各方面的潜力，可以弥补管理制度的缺陷。

（一）新中国成立初期政府面临的严峻财经形势

新中国成立初期，新政权及其领袖们即已将走出困境的希望寄予增产节约。1949 年 12 月 5 日，毛泽东在给军队的一项指示中指出：“我们今天要将革命战

争进行到底，要医治长期战争遗留下来的创伤，要从事经济的文化的国防的各种建设工作，国家的收入不足，开支浩大，这就是我们今天所遇到的一项巨大困难。”①陈云在1949年12月2日召开的中央人民政府委员会上作了题为《发行公债弥补财政赤字》的报告，其中指出：“现在，政府正努力整理税收，增加收入，并且决定在政府机关和部队中厉行节约，增加生产。”②

1950年3月，为了争取财政经济状况的好转，中央人民政府政务院通过并公布了陈云起草的《关于统一国家财政经济工作的决定》，其中指出：“所有国家工厂和企业，除规定职工人数及生产的质与量外，必须实行原料消耗的定额制度，铲除囤积材料的浪费行为。一切国营经济部门，均须提高资金的周转率，保护机器资材，建立保管制度，严惩贪污浪费人员。全国均应节省一切可能的开支，缓办应该缓办的事项，以便集中财力于军事上消灭残敌，经济上重点恢复。”③统一财经的重大举措在一定程度上扭转了财政经济的困难局面。

1950年6月，中共中央召开了七届三中全会，会议的中心议题是争取国家财政经济状况的根本好转。毛泽东主席在会上作了题为《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告。报告指出：“要获得财政经济情况的根本好转，需要三个条件，即：（一）土地改革的完成；（二）现有工商业的合理调整；（三）国家机关所需经费的大量节减。”④在这次会议上，中共中央正式将增产节约提到了议事日程。

（二）抗美援朝带来国内财政紧张

1950年10月，中华人民共和国派出中国人民志愿军入朝，参加保家卫国的抗美援朝战争。战争表面上是军事力量的对比，实质上是综合国力的较量。新中国在财政经济尚未根本好转的情况下，要同以美国为首的资本主义国家较量，承担了巨大的经济压力。

1950年11月，陈云在第二次全国财政会议上作了《抗美援朝开始后财经工作的方针》的报告，指出：“简单地说，就是把明年的财经工作方针放在抗美援朝战争的基础上，与今年放在和平的恢复经济的基础上完全不同，表现在财政上就是要增加军费及与军事有关的支出，同时各种收入也必然减少。”⑤由于在财政上既要顾到国防开支的急迫需要，又要保证财政状况和市场的稳定，1951年

---

① 转引自王朝彬著《三反实录》，北京，警官教育出版社，1992，第47页。

② 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第35页。

③ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第65页。

④ 《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999，第72页。

⑤ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第112页。

的财政支出概算比1950年财政支出概算数字增加50%，其中军费开支占总支出的55%，比1950年增加约1倍；1951年的财政收入预计将为支出的88.5%，赤字占支出的11.5%，比1950年的赤字比重还高2.5%。在这种情况下，开展增收节支运动就成为当时非常必要的选择。

（三）增产节约运动的兴起

一般性的增产节约运动是自1950年年底全国开展轰轰烈烈的抗美援朝爱国运动时就开始的。当时农村开展了爱国丰产运动，国营企业则开展了增产节约运动，东北地区开展的情况较好。但是，此时的增产节约运动只是群众爱国运动的一部分，没有形成全国性的自上而下的经济活动。

1951年10月中共中央召开政治局扩大会议。毛泽东在会上提出“战争必须胜利，物价不许波动，生产仍须发展”的战略方针，确定了解决财政困难的五条办法，其中第三条就是：“紧缩开支，清理资财。预计1952年财政支大于收，将面临财政困难，要求各地从11月起全面开展增产节约运动。”第四条则为：“提倡节约，严禁浪费。”[①]1951年10月23日，毛泽东在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第三次会议上的讲话指出：为了继续进行抗美援朝，“为了继续坚持这个必要的正义的斗争，我们就需要继续加强抗美援朝的工作，需要增加生产，厉行节约，以支持中国人民志愿军。这是中国人民今天的中心任务”[②]。

1951年11月9日，中共中央批转东北局关于增产节约运动的报告。东北局在报告中总结了1951年以来东北地区开展增产节约运动的经验：要开展这个运动，要经过以下几个步骤：（1）运动开始，首先须反复说明意义和方针。（2）发掘潜力，潜在力量是在工厂里，在群众中间。（3）制订计划。（4）找窍门，订合同，组织竞赛。中共中央对这个文件的批示是要求各中央局：“根据中央政治局扩大会议的精神和本区具体情况，并参照东北经验，作出你们自己的全面的（不仅工业也不仅财经）增产节约计划，报告中央。”[③]

同年11月20日，中共中央批转《高岗[④]关于开展增产节约运动，进一步反贪污、反浪费、反官僚主义斗争的报告》。同日，《人民日报》发表社论《开展增产节约运动是国家当前的中心任务》，提出：“因为‘增产节约’是贯穿到一切方面的总方针和总任务，因此，我们必须普遍地深入地发动一个全国规模的增产节约的群众运动。”

① 转引自薄一波《若干重大决策与事件的回顾》，上卷，北京，中共中央党校出版社，1991，第139页。

② 参见《毛泽东文集》，第六卷，北京，人民出版社，1999。

③ 中共中央办公厅编《中央文件汇集（1951）》，第2册，第628～631页。

④ 高岗时任中共中央东北局书记、东北人民政府主席。

1951年12月1日，中共中央发布了《关于实行精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》，指出："为了建设重工业和国防工业就要付出很多的资金，而资金的来源只有增产节约一条康庄大道……因此，中央于一九五一年十月召开了扩大的政治局会议，决定了这一方针；并于同月至十一月一日经过人民政协全国委员会通过了这一方针。务望中央和军委各部门，中央人民政府和人民团体各党组，各中央局、各中央分局、各省委、市委、区党委、各同级军区党委、各同级政府党组和各同级人民团体党组，领导全党全军和全国人民开展爱国增产节约运动，使这个运动成为真正的全体人民运动……"①

自此，一个群众性的爱国增产节约运动在全国开展起来。

二 增产节约运动的展开

增产节约运动最早是从东北的劳动竞赛开始的。1949年10月，东北地区的职工广泛开展了新纪录运动。从1949年10月到1950年2月，据不完全统计，创造新纪录的人数有5万多人。1950年全国参加劳动竞赛的职工有68.3万多人，提出合理化建议57897件，其中执行了30023件。1951年5月18日，高岗在题为《加强企业行政管理与党群工作争取今年增产节约五百万吨粮食》的文章中指出："东北工业生产当前的严重政治任务就是动员一切力量发挥工业的潜在能力，争取今年为国家增产和节约价值等于五百万吨粮食的财富。"增产节约主要从三个方面着手：（1）加速资金周转；（2）改善质量与提高设备运用率，以增加生产；（3）降低成本②。

1951年11月20日，《人民日报》发表社论《开展增产节约运动是国家当前的中心任务》，提出增产节约运动应该从以下十个方面开展：（1）清产核资；（2）加速流动资金的周转；（3）杜绝基本建设中的浪费；（4）提高设备利用率和产品合格率；（5）降低成本；（6）精简国家机关和国营企事业的编制；（7）杜绝一切铺张浪费现象；（8）坚决反对贪污蜕化行为；（9）在农业方面，主要是提高单位面积产量；（10）在私营工商业和一般社会方面，提倡节约和俭朴，反对浮华和浪费，将节约的资金用于生产和流通或储蓄。

增产节约运动的具体措施大致包括：组织生产竞赛、提合理化建议与推广先进经验、开展核定资金与查定生产能力等。随着运动的普遍开展和深入，党

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第610页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第611页。

和政府又不断总结经验，逐步完善了各种措施。增产节约运动开始后不久，在全国掀起的“三反”、“五反”运动，其实质是增产节约运动的措施之一；但是，由于“三反”、“五反”运动的内容丰富、复杂，已经不单纯是经济运动。

（一）制定增产节约计划

计划作为确定行为目标、限定行为的手段，对于生产经营单位来讲是必要的。国民经济恢复时期，计划经济体制尚未建立起来，国营企业的计划主要来自企业内部，这同后来企业的计划主要来自外部相比，反映了体制上的重大差异。恢复时期，企业的增产节约计划就是一个典型例子。

在增产节约运动开始后不久，1952年1月31日，中央财政经济委员会在《增产节约计划几个问题的答复》（以下简称《答复》）的指示中，要求各级国营企业单独编制1952年增产节约计划，并规定了计划内容。

第一，物资供应计划。“增产所需原材料，应与节约所省下的原材料，综合编制物资供应计划。并说明原来的消费定额是多大，降低后的消费定额是多大。”

第二，资金计划。“因增产而需增加之流动资金，在核定资金后，应根据各种条件（降低成本、缩短周转期等）计算出流动资金定额。具体计算方法是，以1951年实际为基数，然后将1952年平均每日销售成本乘1951年实际周转期，减去1952年平均每日销售成本乘1952年计划周转期，余额即为流动资金节约额。”

第三，利润计划。增产所得利润在完成增产利润控制数字后其超额部分视同超计划利润①。

由于新中国成立初期的基本建设缺乏经验，制度也不健全，中财委特别强调基本建设的增产节约计划。规定：有技术设计者以技术设计为标准计算，如无技术设计者，以已发的控制数字为标准计算，其节省投资或投资数不变而增加工作量者均为基本建设节约②。《人民日报》的有关社论也提出：“在基本建设方面，应该推迟和削减那些应推迟或削减的次要项目的投资，以减少国家的开支，保证主要工程项目和对明年增加生产有决定意义的建设项目能按计划完成，并保证所有施工工程的质量。这是基本建设方面最大的增产节约。”③

1952年9月12日，中财委发布了《增产节约计算原则的指示》，进一步强

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第613页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第614页。

③ 《增产节约竞赛应注意的几个问题》，1952年10月6日《人民日报》。

调了各生产单位应加强对增产节约的计划和计算。规定总产值的计算以中财委1951年11月第二次颁发的生产控制数字为基数，超过基数部分为增产数，因增加生产而获得的利润为增产利润；降低成本的计算，以1951年全年平均实际成本为基数，与1952年计划成本比较，其降低数即为成本降低额（应扣除价格因素）；流动资金的计算，以1951年实际为基数，高于1952年计划周转期的流动资金使用额为节约额①。

（二）清理资产、核定资金与生产能力的查定

国营企业经过接管登记、工业普查与清理库存物资之后，资产情况有了初步的清理，但固定资产和流动资金未经正式核定。这种状况不利于建立经济核算制，也不利于提高企业对有限资金的充分利用，因而不利于企业增产节约。为此，1950年10月31日，中财委向周恩来总理并中共中央报送《关于限期清理企业资产，确定资金建议的报告》，指出：为了促进企业部门认真建立经济核算制与提高企业部门的管理作用，中财委特建议对全国国营企业的资产进行一次彻底的清理与估价，并在此基础上确定各企业单位的固定资产与流动资产②。合理使用企业资产与资金，即能达到增产节约的目的。

1951年12月28日，全国国营企业清理资产核定资金委员会又发出了《关于国营企业在增产节约运动中开展核定资金的指示》（以下简称《指示》），进一步强调了清产核资对于增产节约的重要性，指出："增产节约是增加资金积累的基本源泉，节约资金是增产节约运动的一个重要部分。资金的严格节约，首须核定企业资金，从而进行资金管理，使资金得到最有效的合理的运用。"③

为了有领导、有计划、有步骤地进行核定资金工作，《指示》要求所有国营企业部门认真检查1951年流动资金和消耗定额的实际执行结果，并根据1952年平均流动资金，拟定出节约资金的各种措施，然后交给各企业讨论，并发动群众算账，使资金能更多地节约，加速资金的周转。《指示》还提出了四条具体的加速资金周转、节约流动资金的措施：（1）在供应范围，要确定部门的供应范围，核定供应部门的资金，缩短采购、运输、检验、保管、收发的时间，切实制定

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第614页。

② 这里的国营企业包括国营工业、铁路、公路、航运、农林、水利、财政、文教、卫生等所属的企业单位；固定资产包括机器设备、房地产、交通工具等；流动资金包括成品、半成品、在制品、原料、材料、现金、有价证券、债权债务等。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第624页。

消耗定额，贯彻领、退料制度等，迅速而有效地按计划处理呆滞材料；（2）在生产范围，要改进技术操作，提高劳动生产率，合理组织生产，尽量采用流水作业，缩短作业间隔，提高产量、质量，努力降低成本；（3）在销售范围，要积极开展销售业务，推行合同制度，缩短检验、运输、包装和发送时间；（4）在结算范围，要严格建立银行结算制度，遵守货币管理制度，取消企业间商业信用与内部往来，迅速整理未清的债务，加强货币资金管理。

在国营企业普遍进行了清理资产、核定资金的基础上，1952年9月9日，第一机械工业部率先发出了《关于全国机械工业开展生产能力查定工作的指示》，指出生产能力查定的主要目的之一是，为编制年度生产财务计划和基本建设计划准备更科学的条件。查定的结果是说明计划的合理性和可能性的有力根据，并为基本建设计划、技术改进措施计划、增产节约计划等提供必要而恰当的内容[①]。新华社为了配合查定工作的顺利进行，也于1952年9月14日在《人民日报》发表了题为《机器工业中进行查定生产能力工作的重要意义》的文章，具体分析了开展生产能力查定工作的意义和作用，指出：生产能力的查定有利于发现生产的薄弱环节，明确改进方向，求得全面提高；有利于提供制订生产计划的标准；可以使提出的基本建设计划切合需要。

第一机械工业部发布查定生产能力的指示以后，全国各地出现了查定机器工业生产能力的热潮。第一机械工业部以及东北、华东、中南等区的工业部分别组织了机器工业生产能力查定工作组，分赴所属各机器、电器制造工厂，协助进行查定工作。沈阳市和上海市还对其所属的各国营机器厂进行重点检查[②]。华北区几乎所有的工业企业都开展了查定工作。1952年9月，当时任华北区财经委员会副主任的刘秀峰在题为《进行查定准备工作的几个问题》一文中，分析了做好查定工作的几个重要环节：（1）查定前要有计划地抽调厂矿干部，加以训练，作为进行查定工作的骨干；（2）组建查定工作核心领导小组，便于及时发现问题，解决问题；（3）做好群众动员工作，解除思想顾虑；（4）选择典型，吸取经验教训。他还指出了查定工作的具体内容应包括：工作日的查定、生产品的查定、原材料消耗的查定和机器使用效率的查定。查定中一旦发现问题，如劳动力、工时、机械使用及原材料消耗等方面的浪费，以及生产管理、劳动组织、生产计划、工序配合、技术安全、机器设备及材料供应上的问题，均应随时加

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第636页。

② 新华社：《各地热烈展开机器工业生产能力查定工作》，1952年10月21日《人民日报》。

以解决。做到一面进行查定，一面解决问题，即边查边改进[①]。1952年10月19日，中央转发了《华北行政委员会查定工作的报告》，肯定了华北区的经验，并指出：为了纠正工时、劳动力、原材料和机器效率的浪费问题，必须注意技术查定与先进技术相结合，以鼓励和提倡先进，反对落后[②]。

经过清理资产、核定资金，特别是生产能力的查定工作，使增产节约运动落到了实处。如华北区的查定工作取得了收效：首先，挖掘出了巨大的生产潜力。如太原机器厂把金工车间稍加整理，即提高生产力2～3倍。石景山钢铁厂、太原钢铁厂、天津造纸总厂等企业经过生产能力查定，都使设备的生产能力提高20%～100%。其次，解决了生产中的许多关键性问题。如石景山钢铁厂解决了工时浪费与管理混乱的问题之后，使高炉产量提高12.16%。龙烟铁矿经过查定，使生铁产量提高13%。天津棉纺织厂使20支纱断头率减少25%左右。随着查定工作的深入开展，华北各地完成增产节约计划的进度加快。全区1952年11月完成增产节约计划的数字比10月提高19%，12月又比11月提高25%，使1952年全区增产节约6亿元的计划到12月底超额24%完成[③]。

（三）组织生产竞赛

生产竞赛，是在企业外部市场不发达、竞争不充分的情况下，实现经济目标的方法之一。在国民经济恢复时期，由于国营经济和农业部门市场竞争的不充分性，需要通过生产竞赛的方式实现增产。因此，增产节约运动开始不久，在工业和农业等领域掀起了劳动竞赛的热潮。

在工业领域，东北齐齐哈尔机床厂马恒昌小组率先向全国工人提出劳动竞赛的挑战。这个小组在1950年通过改进15种工具，创造了25项生产新纪录，提前完成了生产任务，质量达标率为99%。1950年4月，全国总工会推广了马恒昌小组的经验，在全国工矿企业掀起了学习马恒昌小组的活动。1951年年初，为使抗美援朝的爱国主义生产竞赛深入开展，马恒昌小组经过开会讨论，提出五项条件，其主要内容是：（1）团结技术人员，搞好师徒关系；（2）遵守劳动纪律，注意生产安全；（3）加强技术和时事学习，提高政治觉悟；（4）改进操作方法；（5）保质保量提前完成任务。马恒昌小组的倡议得到了全国职工的响

---

① 新华社：《各地热烈展开机器工业生产能力查定工作》，1952年10月21日《人民日报》。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第630页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第634页。

应，使爱国增产节约运动更加深入地开展下去[①]。

为了使企业的生产竞赛能够健康进行，1951 年 3 月，李富春在第一次全国工业会议上所作的《关于第一次全国工业会议结论的报告》中指出，企业中的领导干部在生产竞赛中应注意以下几点：（1）竞赛的内容必须与完成生产计划的总任务相结合，与解决生产中最薄弱或最关键的环节相结合；（2）提倡劳动与技术相结合，启发职工的智慧，从改善工具、改善操作方法、改善劳动组织来提高生产；（3）推广先进生产者与先进生产小组的经验；（4）在竞赛中建立与改善各种经营管理制度，制定联系合同与集体合同；（5）在竞赛中建立合理的奖励制度[②]。李富春的这个报告对于工业领域生产竞赛运动的顺利开展，起到了积极的推动作用。

据统计，从 1949 年 10 月到 1950 年年底，参加生产竞赛的职工达到 68.3 万人；1951 年增长到 238 万人；1952 年，“三反”、“五反”运动结束后，参加爱国增产节约运动的职工人数占到职工总数的 80%以上[③]。

在农业领域，1951 年 3 月，山西省著名劳动模范李顺达互助组首先响应第二届全国农业工作会议开展爱国丰产运动的号召，向全国互助组和农民提出丰产挑战。他们提出：1951 年每亩产量要达到 378 斤，比 1950 年增产 21 斤，比抗战前每亩平均产量增加 108.4%。挑战书于 1951 年 3 月 8 日由新华社向全国播发，农业部也号召各地应战，由此在全国农业战线掀起一场爱国丰产运动。黑龙江省的农业劳动模范孟庆余领导的互助组很快提出应战条件：保证当年全组每亩产量达到 330 斤，较常年产量提高 26%以上。山东省淄川县劳动模范肖玉卿、益都县劳动模范王公亭的互助组也提出应战书。肖玉卿组提出当年保证每亩产量达 264 斤，比上年增产 24 斤。王公亭组提出保证当年每亩产量达 350 斤，超过上年 30 斤。个人应战的有江西省农业劳动模范罗来贵，他提出每亩产稻谷 600 斤，比上年增产 50 斤[④]。到 1951 年 6 月初，爱国丰产竞赛运动发展到 30 个省区。1951 年，李顺达互助组的粮食平均亩产达到 382 斤，超过了原定计划。

农业领域开展的爱国丰产运动取得的成绩是显著的。首先，丰产单位迅速增加。1950 年，全国只有七八个丰产单位；1951 年，经农业部奖励的丰产单位

① 房维中主编《中华人民共和国经济大事记（1949—1980 年）》，北京，中国社会科学出版社，1984，第 40 页。

② 《中华人民共和国经济管理大事记》，北京，中国经济出版社，1987，第 19 页。

③ 《中华人民共和国三年来的伟大成就》，北京，人民出版社，1953，第 151 ~ 152 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 180 页。

就有 320 个；1952 年，丰产单位达到 10 万个。其次，丰产面积扩大。1950 年只是在几亩地的面积上获得丰产；1951 年出现了丰产村；1952 年出现了丰产县。如黑龙江肇源县 1952 年单位面积产量超过 1951 年的 92.9%；湖南省醴陵全县水稻每亩平均产量达 800 斤左右；山西夏县全县子棉平均产量 220 斤。再次，丰产纪录逐年提高。1952 年约有 50 个丰产单位突破了 1951 年各种作物的最高纪录。1951 年、1952 年农作物每亩最高产量比较如下：水稻 1951 年 1602 斤，1952 年 2058 斤；小麦 1951 年 810 斤，1952 年 1377 斤；春小麦 1951 年 678 斤，1952 年 1057 斤；棉花（子棉）1951 年 921 斤，1952 年 1021 斤；玉米 1951 年 1520 斤，1952 年 1782 斤；谷子 1951 年 1070 斤，1952 年 1457 斤[①]。

（四）提倡合理化建议与推广先进生产经验

早在 1949 年 10 月之前，解放较早的东北地区就开展了提合理化建议的活动，目的在于通过发挥职工的创造性，提高产品质量，降低成本，提高生产率。合理化建议运动从 1950 年年初开始在全国范围内推广。1950 年 8 月，政务院作出《关于奖励生产的发明、技术改进及合理化建议的决定》。1951 年 4 月 6 日，政务院通过了《关于一九五一年国营工业生产建设的决定》，指出：增产要与提高技术相结合，启发职工的智慧，从改善工具、改善操作方法、改善劳动组织等方面提高生产。政务院的这个决定，进一步鼓励了职工的热情。据统计，从 1950 年到 1952 年的 3 年间，全国国营企业的职工共提合理化建议近 40 万件，其中被采用的达 24.1 万件[②]。

在提倡合理化建议的同时，国营企业还开展了推广先进生产经验的活动，大致包括两方面的内容：一是新生产技术和新操作方法的采用；二是新的劳动组织经验的推广。东北各省是最早开展这一活动的地区，尔后，华北、华东等地也在“三反”运动之后组织推广。

在推广新的生产技术和操作方法方面，据国家统计局发布的《1952 年国民经济恢复与发展情况公报》，1952 年，在钢铁工业，由于推广快料顺行法和快速炼钢法，明显提高了设备利用率。全国高炉有效容积的利用比 1951 年平均提高了 21.8%。鞍钢平炉每平方米炉底面积产钢量比 1951 年提高了 23%，其中型钢轧钢能力比 1951 年提高 50%。在机械制造工业，采用和推广了苏联高速切削法、多刀多刃切削法，并在广大科技人员的积极努力下，试制了苏式中型车床和万

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 197 ～ 198 页。

② 《中华人民共和国三年来的伟大成就》，北京，人民出版社，1953，第 152 ～ 153 页。

能铣床、3000千瓦水力发电机、1000千瓦电动机、300马力空气压缩机、5吨蒸汽锤、1000米钻探机和铁路机车等。在电力工业，推行快速检修法和定期检修制度，推广燃烧低质煤的经验，从而提高了设备利用率和供电能力，降低了成本。在煤炭工业，推广多孔道循环作业法、深孔作业法和空心爆破法，使煤矿的掘进效率大大提高，新法采煤量占总回采量的74%。在纺织工业，主要推广了青岛第六棉纺厂郝建秀创造的细纱工作法与1951年织布工作法，并实行棉布轻浆与印染布取消上浆等新技术，使纺织工业的生产效率均有不同程度的提高。在造纸工业，创造和推广稻草半料浆法、快速蒸煮法，使造纸工业的原料获得巨大来源，同时也提高了纸浆的生产效率①。

在改善劳动组织方面，实行劳动专业化，科学划分工序，合理组织劳动分工，实现生产负责制。由于将工序细分，既易于培养技术工人，又能保证产品质量，因而提高了劳动生产率。按生产指示图表组织有节奏的生产，加强计划性，使各工序、工种之间密切配合，平衡生产任务，及时供应原材料。加强产业工会的工作，加强产业工会和相应的行政部门的联系，按产业来组织生产经验的交流，组织参观，依靠职工群众，周密地研究改善生产的办法，使每一工种、工序的操作规程化，并不断地用新经验来丰富其内容。

改善产业劳动组织取得了很大的成绩。如东北各矿区，由于改进生产管理和推广先进经验，减少了非生产人员和窝工现象，降低了成本，提高了劳动生产率。到1952年9月底，共抽调8374人转基本建设或送学校培养。东北煤矿管理局的劳动生产率，1952年9月比7月提高了29%，机器运转率也有所提高。建筑业摸索、总结出同型工程流水作业施工法、分层分段流水作业施工法、分项工程流水作业法、平行流水作业法四种劳动组织方式，使不同工种和工序的劳动组织在总的指示图表的指导下有节奏地进行生产②。

（五）铁路运输中的“满载、超轴、五百公里运动”

在铁路运输方面，增产节约运动的具体表现是开展“满载、超轴、五百公里运动”。“满载”，是哈尔滨站主任司磅员杨茂林利用车辆空间，使零担货车装载量一再提高而总结出的满载装车法。“超轴”，是苏家屯机务段司机郑锡坤接连突破机车牵引定数总结出的超轴操纵法。“五百公里”，是指每个机车日行达到500公里。这些都是当时铁路运输的先进方法。1952年5月，在总结两年来

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第571页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第569页。

开展生产劳动竞赛经验的基础上，铁道部与铁路工会、铁路共青团团委联合发出《关于开展满载、超轴、五百公里运动的决定》，在全国铁路系统兴起了“满超五”运动。

这场运动在短短的几个月里就取得了显著的成效：一是提高了运输效率，1952年下半年与1951年同期相比，货物机车日车公里平均增加66.3公里；货物列车平均牵引总重增加185.4吨；货车周转时间平均缩短0.14天。二是随着大批先进经验和技术指标的产生，促进了经营管理的改革，例如，规定超轴列车编组办法、修改车站技术作业规程、制定紧密运行图、平衡机车牵引定数，等等。三是职工的业务和文化水平发生了可喜变化。全铁路参加扫盲文化学习和各种业余技术学习的职工占职工总数的95%[①]。

（六）增产节约运动中出现的偏差与纠偏

各地在开展增产节约运动的过程中，出现了一些偏差，集中表现在有些企业只注重产量而忽视质量，只注重增产而忽视成本的节约，只注重生产而忽视供、产、销的衔接与配合等。针对这些问题，中共中央于1952年7月8日发出了《关于目前开展增产节约运动中应注意的问题的指示》，明确指出：在增产节约运动中，应根据产品供销情况，分别地、具体地规定各厂矿企业的奋斗目标和竞赛重点：凡原材料足、销路好的企业，应首先注意增产，并力求提高产品质量和降低成本；凡销路好、原材料供应有困难的企业，应首先注意节约，从节约原材料中争取增产；凡销路和原材料都有困难的企业，应努力改善经营管理，提高产品质量，增加新产品品种。对企业在增产节约运动中由于技术与劳动组织的改进、劳动生产率的提高而发生的职工多余的问题，应坚决采取包下来的政策，用轮训方法，提高工人的文化技术水平，以备国家建设需要[②]。这个指示使增产节约运动中出现的问题得到及时纠正，从而保证了运动的健康发展。

在上述指示中，中共中央还对增产节约运动提出了新的要求：“增产节约运动，是当前经济工作方面的一个全面任务，其意义和目的，是要在‘三反’运动胜利的基础上，依靠广大职工的空前的觉悟程度和劳动积极性，不仅要努力完成今年的生产财务计划和增产节约计划，而且要改进生产管理，改善劳动组织和提高技术，打下经济核算制的必要基础，从而结束将旧企业转变为新企业的改造过程，使我们能掌握成套的新的经营管理的经验，以迎接即将到来的大

---

① 转引自李际祥等《当代中国的铁道事业》，上册，北京，中国社会科学出版社，1990年，第29～30页。

② 房维中主编《中华人民共和国经济大事记（1949—1980年）》，北京，中国社会科学出版社，1984，第73页。

规模的经济建设任务。”[①]

第二节 “三反”、“五反”运动

“三反”运动是指从1951年年底开始的一场全国性的反贪污、反浪费、反官僚主义运动。“五反”运动是指在“三反”运动开始以后，又在全国大、中城市开展的反对资产阶级行贿、偷税漏税、盗窃国家财产、偷工减料、盗窃经济情报的运动。“三反”、“五反”运动尽管从整体性质上说已经超越了经济的范围，但正如1952年1月1日《人民日报》社论指出的：“增产节约的大敌是贪污、浪费和官僚主义。因此，目前的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争对于1952年增产节约计划的实现有决定的意义。”同样，“五反”运动也是希望通过制止城市私营经济的违法行为，规范经济活动，增加国家税收，减少国家资产流失，提高产品质量。也就是说，“三反”、“五反”运动的根本目的是服从于增产节约这一更为广泛的群众运动。

一 “三反”运动的缘起与发动

（一）“三反”运动的缘起

正当爱国增产节约运动在全国各地蓬勃展开之时，1951年11月1日，东北局书记高岗向中央作了《关于开展增产节约运动，进一步深入反贪污、反浪费、反官僚主义的报告》（以下简称《报告》）。《报告》说，沈阳市在部分单位中揭发出3269人有贪污行为，浪费现象也很严重。毛泽东主席对这个报告很重视。同年11月20日，毛泽东在为中央起草的转发该《报告》的批语中，首次提出了“在此次全国规模的增产节约运动中进行坚决的反贪污、反浪费、反官僚主义的斗争”。稍后，11月29日，华北局也向毛泽东主席书面报告了天津地委严重贪污浪费的情况，毛泽东作了重要批示[②]。12月1日，中共中央作出了《关于实行精兵简政、增产节约，反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的决定》，指出：“自从我们占领城市两至三年以来，严重的贪污案件不断发生，证明1949年春党的二中全会严重地指出资产阶级对党的侵蚀的必然性和为防止及克服此种巨大危险的必要性，是完全正确的，现在是全党动员切实执行这

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第640页。

② 转引自薄一波《若干重大决策与事件的回顾》，上卷，北京，中共中央党校出版社，1991，第140页。

项决议的紧要时机了。再不切实执行这项决议，我们就会犯大错误。”①中共中央的这个决定成为开展“三反”运动的动员令。12月8日，毛泽东亲自为中共中央起草了《中央关于三反斗争必须大张旗鼓进行的电报》，限期开展运动，并要求所有县、团以上党委均应向中央作关于检查和惩治贪污人员的报告，不作报告者以违纪论。

（二）“三反”运动的发动及效果

为了加强对增产节约和“三反”运动的领导，中共中央成立了以薄一波为主任的节约检查委员会。12月31日，中央直属机关党委召开党、政、军、团、群等机关处级以上干部参加的党委扩大会议，宣布中央决定，限期发动“三反”斗争。1952年1月3日，毛泽东主席亲自起草了《关于立即抓紧“三反”斗争的指示》。

1952年1月9日，政务院召开中央人民政府各部门、各民主党派、各人民团体和华北、北京、天津高级干部会议，薄一波作了《深入普遍地开展“三反”斗争》的动员报告。1月19日，中央直属机关党委召开有1000余人参加的高级干部会议，宣布运动进入集中力量打“老虎”（当时，人们称贪污犯为“老虎”，贪污旧币1亿元以上的叫“大老虎”，1亿元以下1000万元以上的叫“小老虎”）阶段。

2月1日，北京市举行公审大会，原中国畜产公司业务处副处长薛昆山（贪污旧币23亿元）、原中央公安部行政处处长宋德贵（贪污旧币6.4亿元）被判处死刑。另有三人被判处有期徒刑，两人免予刑事处分。

2月10日，河北省人民法院在保定市举行公审大会，公开审理了“三反”运动中影响最大，也是新中国历史上影响最大的刘青山、张子善贪污案。被捕前，张子善任河北省天津地委书记兼专员，刘青山为天津地委书记。刘、张二人都是经历过战争考验的老干部，但进城后蜕化变质，贪污腐败。刘、张的犯罪事实主要有：利用职权，盗用公款；从事倒买倒卖的非法经营活动，破坏国家政策；盘剥民工和腐化堕落，拒不悔改。刘、张在大会上被判处死刑并立即执行。几个公审大会将全国的“三反”运动推向了高潮。据统计，全国县以上党政机关参加“三反”运动的总人数达到383万多人。经审核，贪污旧币1000万元以上的共10万余人，贪污的总金额达旧币6万亿元。判处有期徒刑的贪污犯9942

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第662页。

人，判处无期徒刑的67人，判处死刑的42人，判处死缓的9人①。在运动期间，许多地方还公开揭露和处理了一批严重官僚主义和对提意见群众进行打击报复的事件，对全国震动很大，显示了党和政府铲除官僚主义的决心。

“三反”运动经过发动群众阶段（揭露“三害”）、“打老虎”阶段、处理贪污人员阶段后，一般于1952年6月进入最后的“建设阶段”，即各单位针对运动中揭露出来的问题，组织学习，提高认识，并提出改进措施，加强组织建设和制度建设。

由于“三反”运动采取了急风暴雨式的群众运动方式，对贪污分子的数量估计过于严重，并且主观地下达“打老虎”指标，结果造成了虚假和过火打击现象。据统计，全国共抓出“老虎”29万余个，但到定案处理时，落实的只有105000个，减少了65%②。此外，“三反”运动对反贪污、反浪费、反官僚主义斗争的长期性与艰巨性认识不足，尚未有意识地从制度安排的角度建立防止和克服贪污、浪费、官僚主义的制度与机制。另外，由于“三反”运动来得突然，许多单位仓促上阵，一度冲击了正常的经济工作。但是，运动毕竟对当时存在并有蔓延迹象的腐败和官僚主义现象产生了较大的震慑作用，也在一定程度上调动了人民群众的积极性，纠正了旧中国“国营企业”遗留下来的职工普遍“揩油”的不良现象。

二　“五反”运动的发动与经过

（一）“五反”运动的发动

随着“三反”运动的深入，在揭发和查处贪污分子的过程中，不断发现许多贪污分子的违法行为与社会上不法资本家的违法活动有直接联系。据某些部门统计，在已发现的贪污分子中，有50%以上的人与不法资本家的拉拢腐蚀有关③。这种现象似乎应验了毛泽东在党的七届二中全会上关于警惕“资产阶级糖衣炮弹”进攻的提醒，他从无产阶级与资产阶级争夺领导权的角度考虑问题，认为有必要进一步发动一场打退资产阶级“进攻”的斗争。

中华人民共和国成立以后，由于经济法制尚未健全，在管理方面漏洞也很多，给私营企业提供了从事违法活动的空隙。例如，税收中的“自报公议、民主评定”、旧社会遗留下来的“回扣”风气等。当时不法资本家的违法活动主要有：行贿、偷税漏税、盗骗国家财产、偷工减料、盗窃国家经济情报（当时简称“五毒”行为）。总的来说，新中国成立以后，随着经济法制的建设和国家对私营经济管理的加强，

① 薄一波著《若干重大决策与事件的回顾》，上卷，北京，中共中央党校出版社，1991，第144页。
② 林蕴晖、范守信、张弓著《凯歌行进的时期》，郑州，河南人民出版社，1989，第250页。
③ 林蕴晖、范守信、张弓著《凯歌行进的时期》，郑州，河南人民出版社，1989，第254页。

私营经济的违法乱纪活动呈现减少趋势。但是，不法资本家的违法行为仍相当严重，特别是在抗美援朝开始后国家扩大对私营企业加工订货的过程中，不少资本家趁机牟取非法利润。不法资本家的“五毒”行为在经济上给国家造成严重损失，使部分国家财富被盗窃，干扰了国家正常的经济建设。特别是资本家在为抗美援朝加工订货过程中偷工减料，以次充好，激起了党和人民的极大义愤。在普遍开展的爱国增产节约运动中，与工人、农民、知识分子等其他阶层的高昂爱国热忱相比，不法资本家的违法活动格外恶劣。因此，在“三反”运动开始不久，为了打击资产阶级的不法行为，巩固工人阶级的领导地位，清除与新民主主义社会格格不入的陈规陋习，中共中央发动了一场声势浩大的“五反”运动。

1952 年 1 月 26 日，中共中央发出《关于在城市限期展开大规模的坚决彻底的“五反”斗争的指示》，标志着“五反”运动的正式开始。

（二）不法资本家的“五毒”行为

不法资本家的“五毒”行为涉及面相当广。据国家税务局 1950 年在缴纳第一期营业税后的典型调查提供的资料：上海 3510 家纳税户中，有逃税行为的占 99%；天津 1807 户中，有偷税漏税行为的占 82%。又据北京市 1952 年的调查，大约有 13087 户，占 26%的工商户有不同程度的行贿行为[①]。据 1952 年上半年“五反”运动期间的材料，北京、天津、上海等 9 大城市 45 万多户私营工商业主中，不同程度犯有“五毒”行为的就有 34 万户，占总户数的 76%。

不法资本家不仅千方百计地偷税漏税，而且在承建国家工程、完成加工订货任务中偷工减料，弄虚作假。在治淮水利工程中，承包商竟然不顾工程质量，用旧料充新料、次料充好料，大量盗窃国家的治淮资财。1952 年，河南省治淮总部在上海招商代办工程和采购工程器材，所花费用为 500 多亿元（旧币），其中被上海奸商侵吞、讹诈和盗窃的就达一百数十亿元（旧币）。又如，在运往抗美援朝前线的军需物资里，竟有不法资本家制造和贩卖的变质罐头食品、伪劣药品、带菌救急包，造成一些战士用后致病、致残，甚至断送生命[②]。

（三）“五反”运动的过程与“五反”的具体措施

1952 年 2 月上旬，“五反”运动首先在各大城市展开，尔后迅速扩展到中小城市，形成高潮。

整个“五反”运动大致分为两大阶段：前一阶段为检举揭发和坦白交代阶段。

---

① 《新华月报》1952 年 4 月号，第 20 页。

② 《新华月报》1952 年 3 月号，第 34、39 页。

人民政府发动群众揭发不法资本家违法行为，勒令不法资本家向政府坦白交代“五毒”行为，并派出检查组到私营工厂、商店逐一检查，同时注意调查研究，实事求是和区别对待，将斗争的重点放在少数严重违法户和完全违法户上。

3月以后，“五反”运动逐步转入定案处理阶段。3月8日，中央人民政府政务院批准和公布了《北京市人民政府在“五反”中关于工商户分类处理标准和办法》。这个办法将工商户分为五类，分别处理。

第一类，守法户，指未发现任何违法行为，本人也保证无违法行为，经审查估计无问题者，给以守法通知书。

第二类，基本守法户，包括：（1）根据本人坦白及政府已有材料证明，其违法所得总额未满200万元（旧币，下同），且问题不大又性质不恶劣者。（2）违法所得总额超过200万元，但情节轻微，并彻底坦白者。对以上两类工商户的处理办法是，违法所得未达200万元者一般免退，少数情节较严重者酌退一部分；超过200万元违法所得者，令其退出超过部分；给以基本守法户处理通知书。

第三类，半守法半违法户，包括：（1）违法所得总额超过200万元，其违法行为除使国家、人民直接遭受经济损失外，无其他严重危害作用者。（2）情节虽较严重，但在“五反”运动中彻底坦白并立功赎罪者。对他们的处理办法是“补退不罚”，并给以半守法半违法户通知书。

第四类，严重违法户，包括：（1）违法所得数量较大又有严重危害作用者，或虽无严重危害作用，但拒不坦白者。（2）虽属完全违法户，但尚非罪大恶极，且已彻底坦白，并有立功表现者，得减轻其处罚，列入本类工商户。对他们的处理办法是除令其退出违法所得外，并按情节酌处罚金。

第五类，完全违法户，包括：（1）对国家社会建设事业或人民安全有极严重危害作用的盗窃犯。（2）集体盗窃的组织者和大盗窃犯。（3）借盗窃国家经济情报牟利，使国家和人民遭受极严重的损失，或者有其他特别恶劣的犯罪行为者。（4）有严重违法行为，拒不坦白或抗拒运动者。对以上四种的处理办法是，给以法办，除令其退出违法所得外，并按情节从重处以罚金，或判处徒刑，最重者可判死刑，并没收其财产的一部或全部。

在各大城市的工商户总数中，各类的比例大体是：守法户约占10%，基本守法户约占60%，半守法半违法户约占25%，严重违法户和完全违法户约占5%。表13-1大致反映了当时大城市工商户的守法和违法情况。

表 13－1　8城市“五反”中工商户分类统计*

单位：千户

	参加运动的工商户总数	守法户		基本守法户		半守法户		严重违法户		完全违法户	
		户数	%	户数	%	户数	%	户数	%	户数	%
北京	52.6	4.8	9.06	37.7	71.7	8.6	16.4	1.0	2.0	0.5	0.9
天津	67.9	9.3	14.0	49.0	71.9	7.5	11.0	1.8	2.6	0.3	0.4
上海	153.0	59.7	39.0	69.7	45.6	18.4	12.0	4.5	3.0	0.7	0.5
济南	16.8	2.5	14.8	12.3	73.4	1.6	9.7	0.3	1.7	0.1	0.4
武汉	39.2	6.6	16.7	26.3	67.1	5.4	13.9	0.7	1.8	0.2	0.5
广州	41.8	8.0	19.0	24.7	59.0	7.8	18.7	1.2	2.9	0.1	0.2
重庆	37.3	10.7	28.8	21.3	57.3	4.5	12.0	0.6	1.3	0.2	0.4
西安	18.4	2.5	13.2	11.7	60.3	3.8	20.8	0.3	2.4	0.1	0.3
总计	427.0	104.1	22.9	252.7	58.6	57.6	13.6	10.4	2.5	2.2	0.5

注：* 对原书数字中小数点后的数字作了只保留一位数字的处理，小数点前的数字未作改动。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 525 页。

6 月 13 日，政务院发布了《关于结束“五反”运动中的几个问题的指示》，指出：“五反”运动在全国已经进行的各大中城市均已进入结束阶段，为了巩固“五反”运动的胜利成果和发展生产的需要，目前应对各类工商户进行正确的定案，适当处理，防止各种偏向。至此，历时半年的“五反”运动基本告一段落。

总体来讲，“五反”运动是成功的，基本达到了预期的目的。但是，运动中存在着不足和错误之处，集中表现在对不法工商户违法行为的斗争方式方面，即主要依靠临时性的群众政治运动加以解决，而不是通过必要的制度安排和法律手段来加以规制。由于“五反”运动发起突然，事先缺乏周密的计划和政策，同时中央要求限时完成，而且运动的火力过猛，使得运动在开始时政策和界限不清，造成了打击面过宽和有些处理措施严重失当。因此，一些资本家对前途失去希望，有的动摇观望，有的消极经营，有的干脆躺倒不干。这也是 1952 年上半年全国各地出现市场萧条、工业生产下降、城乡内外交流不畅和公私、劳资关系紧张的主要原因之一。

为了纠正“五反”运动中出现的对资产阶级及新民主主义经济所产生的消极认识，中共中央在党内刊物上发表了公开批评“五反”运动期间错误的理论文章和中宣部的检讨。毛泽东、周恩来、陈云等专门发表谈话，指出：“五反”运动是在《共同纲领》原则下进行的，目的是更好地实现《共同纲领》，并通过

政协全国委员会，号召各界认真学习《共同纲领》，以打消资产阶级的顾虑。与此同时，政府还提出了加工订货中的合理利润界限，实行“先活后补”，对困难企业适当增加贷款，并开展了以调整商业和税收为重点的第二次工商业调整。

第三节　增产节约运动的成果

从1951年下半年开始大规模开展的增产节约运动，历经一年多的时间，到1952年年底告一段落。在中共中央和人民政府的领导下，增产节约运动取得了很大成绩，调动了国营企业职工的生产积极性，促进了生产改革和技术进步，提高了国营企业的经济效益。

一　增产节约运动对生产和改进管理的促进作用

增产节约运动的作用不仅仅限于增加产量、降低成本和节约资金，还体现在生产改革和改进经营管理方面。据全国总工会党组1952年6月的报告，1952年的增产节约运动具有以下几个突出特点。

第一，经过“三反”、“五反”运动和各种改革，企业领导密切了与群众的联系，职工觉悟空前提高，生产热情很高。

第二，普遍重视先进经验的推广和技术的改进，注意节约精神的贯彻。

第三，有关部门在本行业内集中推广某项成熟的先进经验。

第四，推广先进经验与实行生产改革相结合。

另据1952年12月1日《人民日报》报道：“增产节约运动推动各企业进一步改进了市场管理工作。今年六月间，抚顺矿务局不肯接受增产十万吨煤的任务；增产节约运动开始后，经过全矿职工的详细计算，可增产二十万吨。该局并采取了一些措施，改进了生产管理，提高了掘进和回收效率，还可以再增产十五万吨。”“各企业广大职工在增产节约运动中发挥了极大的积极性和创造性。唐山钢厂炼钢工助手蔡连成创造了‘先深吹，后面吹’的转炉操作法，使生铁消耗率大大降低，全年可节约二百零三亿八千万元。”[①]

二　全国增产节约概况[②]

增产节约运动达到了预期目标。国营企业受“三反”运动的影响，1952年

① 《在增产节约运动的有力推动下全国国营工业生产逐步上升》，1952年12月1日《人民日报》。

② 以下数字均来自《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第652～654页。

上半年普遍没有完成计划，而在增产节约运动的推动下，年底完成并超额完成了全年计划。根据1952年11月29日中财委向毛泽东和党中央所作的《关于增产节约的报告》资料，1952年全国增产节约的直接效益大致如下。

（一）全国增产节约概况

根据各部门和各地区的综合统计，全国增产节约总值共317789亿元（商业部增加的销货额136769亿元不包括在内）。

第一，增产：总值116608万元，因增产国家可获利共21956万元（其中缺中南和内蒙古增产利润数字）。

第二，降低成本节约：由于降低生产成本节约112576万元，由于降低基本建设成本节约24544万元。以上两项共节约137120万元。

第三，节约资金：因加速资金周转和减少超额储备共节约流动资金64061万元。

以上三项，增产利润、降低成本和节约流动资金共计223137万元[①]。

（二）中央各部经营企业增产节约概况

中央各部经营的企业增产节约总值为157712万元，其中增产总值32389万元，因增产国家可获利润11963万元；降低生产成本节约71817万元；基本建设成本节约8393万元；流动资金节约45113万元。

重工业部：增产节约总值10279万元，其中增产总值6242万元，增产利润2348万元；降低生产成本节约2186万元；流动资金节约1851万元。

第一机械工业部：增产节约总值2118万元，其中增产总值484万元，增产利润65万元；降低生产成本节约167万元；流动资金节约1467万元。

第二机械工业部：增产节约总值3624万元，其中增产总值2337万元，增产利润109万元；降低生产成本节约1224万元；流动资金节约63万元。

燃料工业部：增产节约总值11913万元，其中增产总值2761万元，增产利润742万元；降低生产成本节约3072万元；基本建设成本节约697万元；流动资金节约5383万元。

纺织工业部：增产节约总值24290万元，其中增产总值11630万元，增产利润1405万元；降低生产成本节约3568万元；基本建设成本节约1015万元；流动资金节约8077万元。

轻工业部：增产节约总值1804万元，其中增产总值1218万元；降低生产

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第652页。

成本节约 335 万元；流动资金节约 251 万元。

邮电部：生产成本节约 377 万元。

交通部：增产节约总值 2872 万元，其中增产总值 288 万元，增产利润 24 万元；降低生产成本节约 1207 万元；流动资金节约 1377 万元。

水利部：基本建设成本节约 1409 万元。

农业部：增产节约总值 671 万元，其中增产总值 602 万元，增产利润 52 万元；降低生产成本节约 51 万元；基本建设成本节约 18 万元。

贸易部：因增加销货额 136769 万元而获得利润 5357 万元；因减少商品流转费降低成本节约 27308 万元。

铁道部：增产节约总值 23868 万元，其中增产总值 1827 万元，增加利润 1861 万元；降低生产成本节约 9000 万元；基本建设成本节约 5245 万元；流动资金节约 7796 万元。

中华全国合作总社：增产节约总值 47190 万元，其中增产总值 5000 万元；降低生产成本节约 23302 万元；流动资金节约 18888 万元[①]。

（三）地方国营企业增产节约概况

地方国营企业增产节约总值为 160077 万元，其中增产总值 84219 万元，增产利润 9993 万元；降低生产成本节约 40759 万元；基本建设成本节约 16151 万元；流动资金节约 18948 万元。

华北区：增产节约总值 14802 万元，其中增产总值 7107 万元，增产利润 455 万元；降低生产成本节约 2381 万元；基本建设成本节约 408 万元；流动资金节约 4906 万元。

华东区：增产节约总值 19231 万元，其中降低生产成本节约 7817 万元；基本建设成本节约 1570 万元；流动资金节约 9844 万元。

中南区：增产节约总值 18556 万元。

西南区：增产节约总值 13497 万元，其中增产总值 6567 万元，增产利润 749 万元；降低生产成本节约 3268 万元；基本建设成本节约 241 万元；流动资金节约 3421 万元。

西北区：增产节约总值 8601 万元，其中增产总值 1926 万元；降低生产成本节约 3685 万元；基本建设成本节约 2213 万元；流动资金节约 777 万元。

东北区：增产节约总值 83112 万元，其中增产总值 47785 万元，增产利润

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 652 ~ 654 页。

8789 万元；降低生产成本节约 23608 万元；基本建设成本节约 11719 万元。

内蒙古自治区：增产总值 2278 万元①。

上述数字说明，各地区增产节约运动的成绩是与该地区国营企业的实力呈密切正相关关系的。东北所占比重最大，为 51.9%；华东区次之，为 12%；中南为 11.6%；华北为 9.2%；西南为 8.4%；西北为 5.4%；内蒙古为 1.4%。

三 增产节约运动的成效与不足

从以上资料和数字可以看出，经济实力较雄厚的部门和地区在增产节约运动中所取得的成就最大。例如，重工业部增产节约总值达到 10279 亿元（旧币），燃料、纺织、铁道部和中华全国合作总社，它们的增产节约总值分别为 11913 亿元、24290 亿元（旧币）、23868 亿元（旧币）和 47190 亿元（旧币）。从大区来看，东北的成绩最大，然后是华东、中南、华北和西南。从增产节约运动创造的效益来看，在增产节约的总值中，中央所属企业与地方国营企业在增产、降低成本和节约资金所占的比重方面也各不相同，中央所属企业的增产节约运动是以提高经济效益为主，而地方国营企业的增产节约运动则是以增产为主，即以外延性增加产值为主。从全国来说，在增产节约的总产值中，增产占 36.7%，降低成本占 43.1%，节约资金占 20.2%，效益的提高占主导地位。从中央各部经营的企业来看，增产占 20.5%，降低成本占 50.9%，节约资金占 28.6%；从地方国营企业来看，增产占 52.6%，降低成本占 35.6%，节约资金占 11.8%。

以上情况表明，国民经济恢复时期的这场增产节约运动取得的成绩是巨大的，它不仅对缓解国家财力紧张的局面起到了重要的作用，而且对克服生产经营过程中的贪污、浪费和官僚主义等，都有积极意义。

开展增产节约运动，充分调动了人民群众高涨的政治热情和生产积极性，促进了国营企事业单位经营管理水平的提高，减少了国营企业本身容易产生的浪费和低效。这在政府和国营企业经营管理体制很不健全时，不失为一种低成本的有效办法。据 1952 年 12 月 1 日的《人民日报》报道，增产节约运动使国营工业生产增长，设备利用率提高，生产和财务计划都有明显改进，职工的生产积极性和创造性得到发挥。

由于增产节约运动是自上而下、以政治动员和行政组织开展的群众运动，由于各地、各企业、各单位的政治觉悟和经营管理水平差异较大，运动的发展在

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 654 页。

全国也是不平衡的。据中财委 1951 年 11 月的报告，就地区来看，解放早的东北、华北较好，解放较晚的地区较差，除东北、华北外，大多数地区的增产节约运动还是一般号召多；从企业来看，中央各部门直属的企业较好，地方国营企业较差；就部门来看，工矿企业较好，财贸部门较差。在增产节约运动中，大多数企业的生产及技术的规范性管理相对滞后，追求产量、忽视质量的现象比较严重；另外，运动中对工人的安全和福利也注意得不够。由于单纯强调提高劳动效率，出现人身伤亡事故增加和出勤率降低的现象。

实践表明，通过运动的方式来实现生产发展的目标只能解决短期的问题。虽然增产节约运动也重视生产改革和管理体制建设，但是运动毕竟不能代替制度建设，也不能创造出长期增产节约的机制。



第四编

基础设施与工农业生产的恢复和发展



第十四章
基础设施的恢复和建设

新中国成立初期，能够用于基本建设的资金极其有限，3 年总计只有 78 亿元。面对资金紧缺的困境，中财委在统一财经的基础上，决定将铁道、水利和重工业建设作为恢复、改建与新建的重点，特别把基础设施的建设放在优先的位置。3 年中，用于交通、运输、邮电业的投资占基本建设总投资的 22.69%，居各项经济建设投资的首位。实践表明，这个时期国民经济的迅速恢复和发展，与基础设施的优先恢复、建设是分不开的。

第一节　铁路的恢复和建设

在各项基础设施当中，交通运输是国民经济的命脉。交通先行的方针贯彻于国民经济恢复时期的始终。新中国成立后头 3 年，对交通运输业的投资主要用于铁路。1950 年实际投资 2071 万元；1951 年计划投资 18585 万元，实际完成投资 19284 万元，为 1950 年的 931.2%；1952 年计划投资 18482.9 万元，实际完成 16881.4 万元，为 1950 年的 815.1%，从而保证了铁路恢复和新建的急需，做到了“先行官”先行一步。

一　原有铁路的修复与运输管理

1949 年，中国只有干支线铁路 26878 公里（包括台湾省的 917.3 公里）。干线大都在东北和东部地区，其中东北铁路线占铁路线全长的 41%，关内占 59%。缺乏东西干线，西北、西南基本没有铁路[①]，西北、西南与中原、中南基

① 1949 年，西北、西南地区只有潼关至天水 458 公里铁路，滇越线（河口至昆明）465 公里铁路，昆明至沾益 172 公里铁路，碧色寨至石屏、鸡街至个旧 178 公里铁路。

本没有铁路联系（见表 14–1）。

表 14 – 1　1949年全国铁路长度

地区	局名	干线（公里）	支线（公里）	合计（公里）	百分比（%）
东北区	哈尔滨局	2256.086	514.671		41
	齐齐哈尔局	2386.064	277.159		
	吉林局	1808.147	185.524		
	锦州局	1685.508	186.260		
	沈阳局	1084.875	456.242		
	中长路大连分局	68.000	179.467		
	小计	9288.680	1799.323	11088.003	
北方区	天津局	1890.649	220.716		31
	济南局	1601.275	383.106		
	郑州局	2238.493	392.315		
	太原局	1282.190	377.120		
	小计	7012.607	1373.257	8385.864	
南方区	上海局	1531.205	101.025		28
	衡阳局	4288.354	326.839		
	海南岛	231.000	8.000		
	台湾	584.400	332.900		
	小计	6634.959	768.764	7403.723	
全国铁路	总计	22936.246	3941.344	26877.590	100

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 8 页。

至 1949 年年底，全国已解放地区有铁路 24794 公里，约占铁路总里程的 92%。这些线路遭受战争的严重破坏，在新中国成立时无一线能够全线通车。在被破坏的铁路当中，有 3569 公里的线路和总延长达 115521 米的 3237 座桥梁坏损极其严重，修复工作几乎相当于重建。阻塞的交通，使城乡之间和区域之间的经济交流处于瘫痪状态。

铁路的修复是随着解放战争的进行开展的。1945 年抗日战争结束时，中国共产党领导的人民政府和人民解放军派员接管了东北铁路的大部分和华北铁路的一部分。1946 年 7 月东北铁路总局成立，陈云兼任总局长、政委，统一领导全区的铁路工作。修复工作以东北人民解放军两个铁道纵队为主力，在设备、

材料奇缺，技术人员严重不足的条件下，动员各方力量，搜集散失器材，进行突击抢修，开展“死机复活”和“死车复活”运动，逐步扩大通车里程。到1948年年底，在东北地区11088公里的铁路中，通车里程已达9619公里。

随着解放战争的进展，华北、华东和中原地区也相继接管与修复了一些铁路。截至1948年年底，总计长江以北的关内铁路通车里程已达3049公里。1949年1月，为了加强对全国铁路的领导，中共中央军委成立军委铁道部[①]，滕代远任部长，统一全国各解放地区铁路的修建与运输管理。1949年5月，中央军委将第四野战军的铁道纵队改组为中国人民解放军铁道兵团，归铁道部部长直接领导。当时的口号是：“解放军打到哪里，铁路就修到哪里。”中国人民解放军铁道兵指战员、铁路员工及沿线的广大群众为抢修铁路付出了高度热情和艰辛劳动，仅1949年就修复了8278公里线路，超过年初计划的3倍。1949年年底，除东北的锦州至古北口、叶柏寿至赤峰，华北的同蒲线北段和华南湘桂黔线的桂林至都匀等线外，大陆铁路全部修复。1950年元旦，京汉、粤汉全线通车。1950年1月2日，新华社宣告：大陆铁路网已修复了（见表14–2）。

在国家财政和设备、器材极端困难的条件之下，这些铁路的修复工作是依靠英勇勤劳的中国铁路工人和部队指战员，在沿线农民的援助下，在苏联专家的技术指导下进行的。在基本依靠人力的简陋条件下，同蒲南段的修复每天铺轨达12公里；在修桥中也创造了每天打桩86根、修桥455米的高速度。沿线广大农民的积极支援在铁路建设中起了重要作用。胶济线中段，石德线、正太线的修复完全依靠从农村征集的枕木，由农民从百里之外，用手推车和大车把枕木、铁轨送到铁路线上；胶济线坊子至固河的路基有17万立方米的土工，由沿线12万人次民工10天之内完成；铁道兵团修复津浦北段桑梓店至陈官屯时，有农民的2000辆大车昼夜参加运输。保定到石家庄段铁路所用的材料，80%都是从沿线人民手中搜集的。河北省各县的农民把抗日战争和解放战争初期拆除的铁轨等器材全部献交出来。仅赞皇和元氏两个县，就搜集了7000多根钢轨和4000多斤道钉，大部分都是农民抬送到铁路线上的。

战时抢修通车的铁路质量不好，行车速度很低，很多未能达到原有标准。对于这些因陋就简抢修、没有统一标准的铁路，1950年以后又做了补强线路的工作，使行车速度进一步提高。如京汉线黄河大桥长5公里，新中国成立前，列车过黄河大桥时只能用小型机车牵引，20多个车厢要分两次通过，列车过桥

① 1949年10月1日中华人民共和国成立后，该部改隶于中央人民政府政务院，受财政经济委员会领导。

表 14－2　1949年年底全国铁路桥梁破坏及修复情况统计

地区局别		原有		破坏		正式修复		临时修复		尚未修复	
		座	延长（米）	座	延长（米）	座	延长（米）	座	延长（米）	座	延长（米）
东北区	齐齐哈尔局	661	10731	31	1925	11	561	16	1205	4	159
	哈尔滨局	1493	25001	35	5165	28	1252	6	3772	1	140
	吉林局	2036	31505	246	8549	66	3113	153	4828	27	607
	沈阳局	1713	33428	288	18330	94	6034	22	2428	172	9868
	锦州局	700	22973	216	19766	82	8071	19	2180	115	8885
	合　计	6603	123638	816	53735	281	19031	216	14413	319	19659
北方区	天津局	1897	35663	409	8615	280	4136	73	2455	56	1578
	济南局	2323	33522	701	19161	558	15804	143	3267		
	太原局	1077	13682	342	8476	156	3156	48	2298	138	2942
	郑州局	1475	25921	827	18095	65	1854	759	14096	3	320
	合　计	6772	108788	2279	54347	1059	24950	1023	22116	197	4840
南方区	上海局	864	16509	59	2791	36	1653	23	1316		
	衡阳局	1228	19638	83	6648	19	1245	58	5354	6	438
	合　计	2092	36147	142	9439	55	2898	81	6670	6	438
总　计		15467	268573	3237	117521	1395	46879	1320	43199	522	24937

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 153 ～ 154 页。

时间为 3 个小时。经过修复改善，1950 年以后，已可用大型机车牵引列车正常通过黄河大桥，过桥时间缩短到 22 分钟；到 1952 年 9 月，进一步缩短到 5 分钟，运输速度提高了 35 倍。到 1950 年年底，全国铁路营运里程达到 22161 公里。

铁路主要线路的修复通车，沟通了全国各大行政区、各大城市，促进了全国的物资交流，支援了解放军的南下。特别是京广、津沪的直达通车，对于粮食入关、北煤南运等南北物资交流，从而帮助上海等大城市克服经济困难、粉碎敌人的封锁等，都起了决定性的作用。同时，北京至满洲里、北京至上海、北京至汉口、武昌至广州、北京至包头、北京至太原、陇海线西至西安等直达列车的开行，将首都北京和全国各地紧密联系起来，把城市和乡村、工厂和矿山连成整体，对国民经济的恢复和发展，对国家政治的稳定，均起了关键性的作用。

在修复铁路的同时，铁道建设的其他方面，包括养路工程、通信、给水设备、机务、乘务、车辆调度，以及管理、营业等各方面，均得到加强。铁道部在不到两年的时间里，先后统一了全国铁路的机车车辆高度和客货运价、财务会计、物资管理等制度。特别是 1950 年 2 月颁布的《铁路技术管理规程》，使中国铁路第一次有了统一遵循的基本法规，铁路的运输效率显著提高了。全国铁路每一换算吨公里成本从 1950 年的 9841 元下降到 1952 年的 8577 元，下降了 12.8%；其中管理先进的中长铁路管理局的成本，由 1950 年的 5628 元下降至 5556 元，铁道部在全路推广了中长路的管理经验（见表 14–3）。在成本下降的同时，货物运输量大幅度上升。货运量由 1950 年的 9987.9 万吨上升至 1952 年的 13224.5 万吨，增长了 32.4%；客运量由 1950 年的 15694.7 万人增长至 1952 年的 16371.9 万人，上升 4.3%（见表 14–4）。

在铁路运营工作中，广大铁路职工以主人翁的精神，积极响应党和国家的号召，参加劳动竞赛，为国家多作贡献。1950 年，铁道部领导全路开展了“模范机车队运动”；接着，又推广了劳动模范杨茂林、郑锡坤等发起的“满载、超轴、五百公里运动”[①]。这些增产节约运动的具体实施，推动和影响了铁路的全盘工作，成为组织联合劳动、发掘潜力、带动企业改革的动力。

铁路运营效率的提高，不仅直接加强了城乡物资交流，加速了全国各公私企业流动资金的周转，还给国家上缴了大量的利润与折旧，为解决财政困难，迅速恢复国民经济，作出了贡献。1950~1952 年，铁路系统上缴国家利润总计 15.03 亿元，其中 1950 年为 2.5 亿元，1952 年为 7.41 亿元，1952 年比 1950 年

① 详见本书第十三章。

表 14－3　1950～1952年铁路运输成本增减情况

项　目	1950 年			1951 年			1952 年		
	计划（百元）	实绩（百元）	降低（%）	计划（百元）	实绩（百元）	为 1950 年（%）	计划（百元）	实绩（百元）	为 1950 年（%）
全国铁路每一换算吨公里成本	123.40	98.41	79.7	111.46	88.77	90.2	90.74	85.77	87.2
其中：工薪	—	25.47	—	—	23.78	93.4	28.27	30.02	117.9
材料	—	45.37	—	—	19.06	63.8	18.50	14.20	54.5
燃料	—		—	—	9.88		10.83	10.52	
电力	—	27.57	—	—	36.05	130.8	1.06	0.88	
其他	—		—	—			32.08	30.88	112.6
中长铁路管理局每一换算吨公里成本	61.88	56.28	91.0	71.64	57.59	102.3	58.57	55.56	98.7
其中：工薪	—	15.72	—	—	15.91	101.2	19.17	19.34	123.0
材料	—	20.79	—	—	11.68	101.7	12.54	8.50	97.6
燃料	—		—	—	9.47		12.12	11.79	
电力	—	19.77	—	—	20.53	103.8	0.87	0.70	80.6
其他	—		—	—			13.87	15.23	

注：1. 本表根据 1952 年度制度规定运输成本的计算办法，不包括营业外支出与税款。

2. 本表系全国铁路运输成本。1951~1952 年均包括昆明铁路局在内。

3. 1950~1951 年度运营支出各项目计划资料不完整，故未填。

4. 1950 年度中长铁路局系 5 月成立，该局 1950 年度运输成本系 5~12 月 8 个月的运输成本。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 480 页。

表 14－4　1949～1952年铁路客货运输量

项目	单位	1950 年	1951 年	1952 年
货运量（合计）	千吨	99879	110873	132245
货场周转量	百万吨公里	39409	51558	60165
客运量	千人	156947	160506	163719
旅客周转量	百万人公里	21237	23050	20070

注：本表合计包括铁道部所属接轨各管理局及重庆、昆明、固碧石铁路数字在内。

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 457 页。

增长了近两倍。上缴折旧由 1950 年的 1704.64 万元上升至 1952 年的 2317.81 万元，增长 36%（见表 14–5、表 14–6）。与同期铁路新线建设的投资比较，不计上缴折旧，1950 年铁路上缴利润比建设投资高出 0.5 亿元，1951 年高出 1.2 亿元，1952 年高出 2.12 亿元（见表 14–5、表 14–9）。由此可见铁路对国民经济的重大贡献，也反映了投资于铁路的巨大收益。

表 14－5　1950～1952年铁路利润完成情况

业务类别	1950 年	1951 年		1952 年	
	实绩（百元）	实绩（百元）	为 1950 年（%）	实绩（百元）	为 1950 年（%）
1. 基本业务	2075536	4283745	206.4	6024570	290.3
2. 工业企业	315718	716725	227.0	1121480	355.2
3. 材料供应业务	112493	100654	89.5	230951	205.3
4. 职工生活供应业务	—	17646		30813	
总计	2503747	5118770	204.4	7407814	295.9

注：1. 本表业务类别系根据 1953 年度规定的汇编决算报表系统划分。

2. 基本业务包括各铁路管理局、铁路局（1951~1952 年度包括昆明局）。

3. 1950 年度职工生活供应业务尚未独立，包括在基本业务中。

4. 1950~1951 年度因计划资料不完整，未予填列。

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 481 页。

表 14－6　1949～1952年铁路基本折旧上缴情况

业务类别	1950 年	1951 年		1952 年	
	实绩（百元）	实绩（百元）	为 1950 年（%）	实绩（百元）	为 1950 年（%）
1. 基本业务	170464	160037	93.9	200147	17.4
2. 工业企业	—	31368	—	27967	—
3. 材料供应业务	—	—	—	992	—
4. 职工生活供应业务	—	—	—	2675	—
总计	170464	191405	112.3	231781	136.0

注：1. 本表业务类别按 1953 年度规定的汇编决算报表系统划分。

2. 基本业务包括各铁路管理局、铁路局（1951~1952 年度包括昆明局）全部基本折旧。

3. 1950 年度基本折旧数字系原南北方各局及部属企业数字，东北各局未予摊提，中长路局1950~1952 年度均未摊提基本折旧。

4. 1951 年度基本业务包括材料供应业务、职工生活供应业务。

5. 本表数字系上缴国库的基本折旧数字。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 482 页。

二　新线建设

在铁路紧张修复的同时，中共中央和国家领导人即开始考虑并着手新线的建设工作。毛泽东在 1949 年 7 月 9 日接见全国铁路临时代表会议代表的讲话中指出：现在的铁路太少了，我们将来要修几十万公里的铁路。陈云也指出：要实现全国规模的恢复和发展中国工业，要创造一些基本条件，第一是交通，尤其是铁路交通。

为了早日开展新线建设，当铁路恢复任务尚相当繁重时，彭德怀就提议以兵工先筑天兰路的土方、山洞；中财委也提议以西北、西南、华中的剩余兵力，有计划地修筑某些路基、山洞。经中共中央政治局研究同意之后，毛泽东就此致电陈云、薄一波："用军队修筑天兰、天成、成渝、叙昆、滇黔、黔桂、湘桂诸线甚为必要。"[①]从 1950 年开始，国家在财政经济十分困难的情况下，尽力投资修建新的铁路。在资金少、任务重的情况下，兵工在新中国成立初期铁路的恢复与兴建过程中，起了难以替代的重要作用。

兵工筑路路线的选择，以贯通西北、西南交通为主。根据国防与经济建设

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 169 页。

的需要，1950 年共选择了 10 条线路，并以线路的重要性及工程条件分为四级：

甲级：宝天、天兰、天成、成渝 4 线，共长 1896 公里；

乙级：都筑、兰肃 2 线共长 1204 公里；

丙级：包宁、湘黔、隆筑 3 线共长 2069 公里；

丁级：来邕（来宾至南宁）线长 195 公里。

由于兵工只能完成以土石方为主的任务，技术设计与技术施工人员不足的困难仍很严重。为了解决这个矛盾，并考虑尽可能在同一时期少占用耕地，采用了各条线路分期施工的办法。1950 年施工的为宝天、天兰、天成、成渝 4 线，共需施工人员 286546 人，需款 997475095 斤小米。其中炸药费 27725000 斤小米，大部分由部队在缴获的炸药内拨用；工费原总计 379147426 斤小米，由中央核定补给时核减甚多。据统计，由于兵工参与修路，整个施工费用节省近 1/2[①]。

新中国成立初期，中国尚不能大量制造钢轨。重庆大渡口制的钢轨只能供成渝路使用，国外订货有限（1952 年苏联只能供应 8 万吨），进口又不及时，加之全国运输频繁的主要干线又不能不更换部分新轨，因此钢轨供不应求。为了不使新线建设停工，在宝天、天兰线的建设中铺了一部分旧轨，适当作价，待新的路基压实、列车可以提速后再换新轨。

截至 1952 年年底，新建铁路 1473 公里。其中，天兰线全长 354 公里，1950 年 5 月动工，1952 年 10 月 1 日通车；成渝线从重庆到成都，横贯四川中心地区，全长 505 公里，1950 年 6 月 15 日正式动工，1952 年 7 月 1 日通车，实现了四川人民自清朝末年以来近百年的夙愿；来镇线，从来宾到睦南关（当时称镇南关），全长 419 公里，1950 年 10 月 1 日动工，1951 年 10 月 30 日通车。此外，还修建了各种专用线路 814 公里，部分修建的有宝成路和兰新路（见表 14–7、表 14–8）。

表 14 – 7　国民经济恢复时期建成的主要铁路线

线路名称	铺轨里程（公里）	通车日期
广西来宾—睦南关	419	1951 年 10 月
四川成都—重庆	505	1952 年 7 月
甘肃天水—兰州	354	1952 年 10 月

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资与建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 679 页。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 169 ~ 170 页。

表 14－8　国民经济恢复时期铁路铺轨里程

单位：公里

年份	干线、支线					专用线
	合计	新建铁路	恢复铁路	新建复线	修复复线	
	3062	1320	1170	—	572	593
1950	808	97	427	—	284	172
1951	1021	743	138	—	140	185
1952	1233	480	605	—	148	236

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资与建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 679 页。

由于铁路的迅速恢复和发展，营业里程的增加，线路质量的提高，设备的改善，以及各项管理工作和制度的统一与完善，保证了运输量的年年增加。1950 年度全国铁路共计完成 60299.5 百万元换算吨公里，1951 年度共计完成 74473.8 百万元换算吨公里，1952 年度完成 79279.3 百万元换算吨公里。1952 年较 1950 年增加 31.48%，其中货运量增加 54%[①]，为经济建设的恢复和发展创造了有利条件。国民经济恢复时期全国铁路基本建设投资情况如表 14–9 所示。

第二节　公路交通、水运业的恢复和建设

一　公路交通的恢复与建设

新中国成立时公路的数量很少，质量很差。据 1950 年的资料统计，全国国道、省道共 149000 公里，其中通车里程 86000 公里。与国土陆地总面积比较，平均每 100 平方公里只有 1.6 公里公路。公路中，已铺路面的公路只占总里程的 39%，而且绝大部分只是用碎石或砂卵石等铺的低级路面，其余 60% 以上是土路。公路上，永久式桥梁只占桥梁总长的 31%，临时桥梁大部分已破旧腐朽，载重量低，不少河流依靠过水路面、渡船或便道通车。由于公路质量太差，影响运输，养路费收入不足，不敷养路之用，路面质量呈下降趋势。

新中国成立前后，为了支援战争和恢复经济，抓紧进行了公路抢修工作。1949 年当年抢修了 4 万余公里公路，占已解放地区公路的近 30%。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 467 页。

表 14－9　1950~1952年全国铁路基本建设投资情况

年份	1950		1951				1952			
项目	计划（百元）	实际完成（百元）	计划（百元）	实际完成（百元）	完成计划（%）	为1950年（%）	计划（百元）	实际完成（百元）	完成计划（%）	为1950年（%）
投资总额	—	2048076	4197196	3999271	95.3	195.3	5741671	5287176	92.1	258.15
新建铁路	—	207097	1858518	1928421	103.8	931.2	1848294	1689143	91.4	815.6
恢复铁路	—	41593	73072	74806	102.4	179.9	404553	367313	90.8	883.1
恢复复线	—	15476	108102	106557	98.6	688.5	157848	150939	95.6	975.3
改建铁路	—	51529	314280	268826	85.5	521.7	273371	276461	101.1	536.5
旧线加强	—	1225049	858252	755617	88.0	91.7	749928	644100	85.9	52.6
新建扩建工厂	—	72232	101041	77827	77.0	107.7	184057	156125	84.8	216.1
机车车辆	—	424005	823765	730533	88.7	172.3	2046614	1938249	94.7	457.1
勘测设计	—	11095	28404	28721	101.1	241.3	77006	64846	84.2	544.7
培养干部	—	—	31762	27963	88.0	—	—	—	—	—

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 414 页。

1949年11月，交通部部长章伯钧主持召开了第一届全国航务、公路工作会议，就1950年的工作任务、交通管理体制和一系列方针、政策进行了讨论。次年1月，交通部成立公路总局，负责全国公路的规划、建设与管理工作。1950年3月，政务院作出了《关于一九五〇年公路工作的决定》（以下简称《决定》），要求各地组织力量，修复原有公路，整修运输工具，提高运输能力；对公路实行分级管理，国道由交通部公路总局直接管理，经费由中央开支，省道由各大行政区交通部门督导，各省交通部门管理。《决定》对公路管理体制、民工建勤、用路者养路以及车辆管理等问题都作了明确规定。根据这个《决定》，在国民经济恢复时期，发展公路交通运输事业实施了中央统一领导和地方分工负责与动员群众力量相结合，"公私兼顾，劳资两利"的方针。由中央统一制定各种法规、管理制度、工程标准、养路建路办法等，地方负责各地区的公路计划与任务。凡有公路的各专区、县、区、村均设专人负责，分段分工负责修路护路。国营运输企业为整个交通运输业的骨干和领导力量，在国营企业领导下，提倡民间运输合作，鼓励私人投资，并在可能与必要的条件下，鼓励私人企业向国家资本主义方向发展。

在修复原有公路的同时，1950年1月交通部提出：有计划地修建公路，现在就要开始。在资金紧缺的条件下，国家主要是修建国防公路，对原有重要干线中央只予以桥梁材料补贴加以整修，一般经济线路依靠地方加强护养，维持通车，在可能条件下补修改善，由地方政府发动群众整修大车道、骡马大道、人行道。当年，政务院决定修建以福州为中心的12条华东支前公路和通向世界屋脊的康藏公路。1950年，修建的军用公路共计长达7339公里。由于时间紧，事前未经勘测设计，因此修路当中存在不少浪费与损失。接受1950年的经验教训，1951年对军费与政费开支修建的公路尽可能通盘考虑，拟定统一的计划，由交通部门统一掌握修建，克服零乱与浪费现象，按期达标建设军用公路9170公里（其中包括继续完成1950年未完成的902公里）。在军用公路中，公里数量最大的是西南、西北区为配合进军西藏而修建的4条公路：成都—康定—甘孜—玉隆—昌都—拉萨线、大理—丽江—德钦—盐井—拉萨线、西宁—黄河沿—玉树—拉萨线、新疆白杨河—喀什—于阗—桃哥拉勒入藏线，共计七八千公里。这些公路地处高寒区，人口稀少，环境恶劣。数十万解放军战士和筑路工人克服了重重困难，发扬了不怕牺牲的精神，仅康藏、川藏两线1950年伤亡的战士、工人便达500余人。公路沿线各地的藏民组成上千人的"藏族民工大队"参加筑路，并投入上万头牦牛参加物资运输。

同时，各大区和各省、自治区、直辖市也新建和改建了本地区工农业生产

发展急需的一些经济干线和县乡公路，约有半数的公路达到了晴雨通车的要求，并提高了行车时速。

1950~1952 年，全国公路建设施工的主要问题为临时任务多，计划变动大，限期急迫，往往勘测、计划、施工同时并举，造成勘测质量较低，施工准备不足，导致忙乱与浪费现象。这 3 年施工数量及投资数量概况如表 14–10 所示。

表 14 – 10 1950 ~ 1952年全国公路建设施工数量及投资量概况

建设性质	施工里程		总投资量（百万元，旧币）	附 注
	里程（公里）	路线数量（条）		
军事抢修	7577.40	21	229823.64	
改 建	25309.15	91	948865.98	
新 建	4813.62	19	780820.62	
恢 复	18872.78	76	223879.89	
维 持	540.00	6	1970.52	
加 固	105.00	1	1184.54	
整 修	5161.60	28	49529.78	
新建及整修	291.00	4	16079.45	
新建及改建	1129.00	5	24505.39	
新建及恢复	357.00	3	1293.61	
改建及恢复	1391.00	8	5199.71	
个别构造物		41		本栏总投资分别建设性质已并入新建或改建等栏内
总 计	65547.55	303	2283153.13	米粮一律以 1000 元（旧币）1 斤折算并入

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 561 页。

至 1952 年年底，全国公路通车里程为 130276 公里，数量上达到了历史最高水平，质量和通车范围上并有所超过。历年各大区通车的具体情况如表 14–11 所示。

在公路修复、新建的同时，公路养护工作也得到了加强。中央人民政府政务院作出 1950 年全国公路普遍植树的决定。根据用路者养路的原则，交通部于 1950 年 7 月制定了《公路养路费征收暂行办法》，公路养路经费在大行政区内实行统收统支。

表 14－11　1950～1952年全国公路通车里程情况

单位：公里

区　别	1950 年	1951 年	1952 年	1952 年与 1950 年比较（%）
华北区	10792	12564	14973	138.7
内蒙区	1433	1103	2332	162.7
东北区	24419	23128	29706	121.7
西北区	14691	16219	17705	118.3
华东区	16136	18451	19860	123.1
中南区	25634	22290	28447	111.0
西南区	9425	13683	17253	183.1
总　计	10530	107438	130276	126.7

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资与建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1999，第 700 页。

全国还采取了几项重要措施，整修运输工具，扩大运输能力：成立全国废旧汽车整修委员会，通过旧车修复、改装或拼装，重新参加营运的客货汽车为 5000 多辆；制造汽车配件、改装了各种煤气汽车 4172 辆和一部分木炭车，使全国汽车运输行业在经济封锁的背景下度过了配件奇缺、汽油匮乏的难关；从政策、物资供应等方面扶持私营汽车运输业，使其恢复活力，投入社会运输；国营运输业在省与省之间进行车型调整；等等（见表 14-12）。

到 1952 年年底，全国公路营运里程已达 93000 余公里。在营业的汽车车辆中，国营车辆约占 1/3。1952 年国营汽车货运吨数为 1951 年的 240%，1950 年的 264%；以吨公里计算，为 1951 年的 185%，1950 年的 207%。1952 年，全国各省地方国营及私营的汽车运输完成了货运周转量 2.7 亿吨公里，旅客周转量 11 亿人公里；货运周转量 1952 年比 1950 年提高了 126%，客运周转量提高了 65%①。

二　水运业的恢复与发展

1949 年 6 月上海刚解放时，全国公私江海船舶总共只有 13.95 万总吨，仅为 1946 年的 14%。经陆续地接管、打捞、修复，到中华人民共和国成立时，解放区（西南、华南地区未计入）运输轮驳船共有 2357 艘，38.1 万总吨。其中国

①《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 710、712 页。

表 14－12 1950～1952年全国汽车统计

项目		单位	1950年末			1951年末			1952年末			1952年与1950年比较（%）	
			合计	国有	私有	合计	国有	私有	合计	国有	私有	国有	私有
总计	合计	辆	42307	21003	21304	55183	30657	24526	60990	36748	24242	175.0	113.79
		%	100	49.64	50.36	100	55.6	44.4	100	60.3	39.7	—	—
	客车	辆	10963	7013	3950	17591	12590	5001	19539	14059	5480	200.5	138.73
		%	100	63.97	36.03	100	71.6	28.4	100	71.7	28.1	—	—
	货车	辆	31344	13990	17354	37592	18067	19525	41451	22689	18762	162.2	108.11
		%	100	44.63	55.37	100	48.1	51.9	100	54.7	45.3	—	—
营业	小计	辆	29051	7747	21304	29184	7901	21283	31713	10370	21343	134.0	101.5
	客车	辆	5517	1567	3950	4739	2032	2707	5696	2351	3345	150.0	84.7
	货车	辆	23534	6180	17354	24445	5869	18576	26017	8019	17998	129.8	103.7
非营业	小计	辆	13256	13256	—	25999	22756	3243	29277	26378	2899	199.0	—
	客车	辆	5446	5446	—	12852	10558	2294	13843	11708	2135	215.0	—
	货车	辆	7810	7810	—	13147	12198	949	15434	14670	764	187.0	—

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第713页。

营1001艘，27.1万总吨；私营1356艘，11万总吨。而在香港、台湾和其他海外地区的轮船合计448艘，78.2万总吨，其中招商局等国营船舶150艘，34万总吨，民生实业公司等私营船舶298艘，44.2万总吨[①]。

各港埠城市解放后，公私航运业均处境困难，长江口被帝国主义国家封锁，海运业因封锁难以展开。进出口运输以外轮为主，每月运输量只有40万吨，加上长江运输，也仅有60万吨。港埠失修，航道淤塞，管理混乱。面对困境，海运工人与人民海军配合，扫除长江口水雷，于1950年8月全部恢复了长江口以北的沿海航线。中国人民解放军军事管制委员会和人民政府依照“各按系统，自上而下，原封不动，先接后分”的原则进行接管工作，废除帝国主义在中国的一切特权，收回海关和引水权，建立各级国营航运管理机构和企业。同时，大力扶持私营航运企业和积极组织民间木帆船运输业，使之尽快恢复生产。1950年3月12日，政务院发布了《关于一九五〇年航务工作的决定》，接着中财委又于同年7月26日发布了《关于统一航务港务管理指示》，决定在各主要港埠建立区港务局，在其他港口设港务分局和办事处，受港务局的领导。港务局负责领导航务、港务各项工作。在水运工程方面，疏浚主要港湾和内河航道，恢复沿海各港口和长江航线的助航设施，继续进行天津新港的建设工程，保养整修各港码头仓库，打捞沉船，建立修船厂管理制度并大力修船；在航务管理方面，整顿和建立管理制度，制定统一规则，简化航行船舶检查手续，制定船舶检验标准和登记规则，改善引水制度，加强运价管理等。

水运业的多种经济成分在经济恢复过程中发挥了巨大作用。1950年1月15日，香港招商局和13艘船舶宣布起义回归祖国；同时华侨航商的船舶也踊跃归来，参加海洋运输。1951年6月15日，中国和波兰两国政府本着平等、互利、合作的原则，合资组建了中波轮船股份有限公司（当时称中波海运公司），承担中国与欧洲之间的远洋运输。这是第一个中外合资的海运公司，也是在新中国连续经营时间最长的中外合资企业。此后，一些友好国家的航运公司也相继派船承担外贸物资运输或与中国建立远洋运输业务关系。对私营航运企业，国家在给予必要扶持的同时，还根据“公私兼顾，劳资两利”的政策，鼓励其向联营、合营方向发展，帮其渡过难关。1952年9月1日，政务院根据卢作孚总经理生前的多次申请，批准民生实业公司实行公私合营。其后，民生实业公司在国家、劳、资三方共同努力下，运输生产迅速扭亏为盈，成为全国公私

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第718、721页。

合营企业的楷模。国家还加强了对民间木帆船运输业的管理，制定了民主改革的方针和政策。

航务建设在旧中国为外资所把持。新中国废除了外国的特权以后，运输设备、工程设计、施工和管理等工作均须自力进行。为了水运业的恢复，港口、航道和船厂等也面对重重困难开始恢复性整治。

中国有着开发港口的悠久历史。早在19世纪末，就开始建设近代港口。至1949年，建成海港泊位300个，其中万吨以上泊位60个，但是布局杂乱，设备简陋，多数港口没有装卸机械。中华人民共和国成立以后，在医治战争创伤的同时，国家对各港口的布局进行了规划和调整，并且开始添设部分小型装卸机械；重点修复了天津新港，迈出了依靠自己的力量建设大型港口的第一步。天津港系1860年10月根据不平等的《北京条约》辟为通商口岸的。当时在天津市区海河两岸兴建了3000吨以下的码头和仓库，形成老港区，但是，它远远不能满足华北以及中国北部海运的需要。因此，孙中山当年曾有把天津建设成"世界性"的"北方大港"的理想。1939年，日本侵略者为了掠夺华北丰富的矿藏和农产品，又在距天津市区50公里的塘沽区修建1万吨级以下的码头、仓库和铁路，企图形成新港区。其在建港过程中，耗费了中国人民28亿斤小米，牺牲了数以千计的劳工，但直到1945年日本投降为止，用了七八年时间也没有建成。此后，国民党政府投资约合6亿斤小米建设新港，但是不仅港口没有建成，而且由于解放前夕大规模的盗窃和破坏，港内的物资和工程以至这个港口，到解放时已经残破不堪了[①]。

1951年8月25日，政务院决定续建天津塘沽新港，计划第一期工程用15个月的时间，至1952年年底使万吨轮船可停泊靠岸。为此，成立了由交通部部长章伯钧任主任的建港委员会。修建新港的基础十分薄弱，施工机具极端缺乏，原有的挖泥船及其他重要的机器工具，绝大部分在解放前夕被破坏，港口初建时的工程图纸全部被日本人盗走或毁坏。国内缺乏熟练工人和技术人员，没有建港经验。在这种情况下，仅用一年多的时间完成这项工程有很大困难。但是，新港的全体建设职工以主人翁的劳动态度，发挥出伟大的劳动创造力量。他们提出并被采纳的合理化建议有1108件，涌现出各种新纪录1280件，如使每只挖泥船增加了12.7万立方米的挖泥量，节省电力3.6万千瓦时，排泥浓度较日本人统治时提高200%～300%等。由于地方政府和广大

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第690～692页。

职工通力协作，并接受苏联专家的帮助，吸收先进经验和技术标准，在短短15个月中，挖泥土方1695.44万立方米，抛石10.06万立方米，砌坡4.49万平方米，将700米长、6米深的第一码头改建为8.5米深的深水码头。这一大型工程仅用一年零两个月即提前完成了。1952年10月天津新港胜利开港，万吨轮船可乘潮入港，停靠码头装卸货物。货物年吞吐量由1949年的31万吨上升到1952年的74万吨。一年后，天津成为中国北方沿海的外贸货运中心，全国近半数货物在此集散。

同期，经过修复整治，青岛港的年吞吐量由72万吨上升到132万吨；上海港由194万吨上升到560万吨；黄埔港由4万吨上升到47万吨；湛江港由7万吨上升到12.2万吨。

1949~1952年我国在航务基本建设方面完成的主要项目如表14-13所示。

表14－13　1949~1952年航务基本建设主要项目完成情况

事业种类及工程项目	单位	合计	1950年	1951年	1952年
船舶建设：新添船舶	艘/吨	54/70948	21/14940	27/32398	6/23610
修复船舶	艘/吨	56/35455	28/20875	23/9930	5/4650
修复拖船	艘/马力	2/1030	—	—	2/1030
港埠建设：码头	米	700	—	—	700
仓库	平方米	879	—	—	879
防波堤	平方米	26709	12180	14529	—
房屋建设	平方米	26753	—	4762	21991
港内挖泥	立方米	17359666	471952	2353626	14534088
航道建设：航道挖泥	立方米	11873281	6804072	4717553	351656
航标建设：标志船	艘	50	—	31	19
河上灯标	座	1058	—	374	684
海上灯标	座	40	—	9	31
打捞沉船	艘/吨	44/28834	20/19146	11/3757	13/5931
测量建筑机具	部	101	—	47	54
其中：挖泥船	部	3	—	—	3

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第698、699页。

经过 3 年的恢复，中国水运事业有了较快发展。至 1952 年年底，海洋运输除台湾海峡外，均已恢复通航。长江口以北及华南沿海航线已恢复和新开辟的航线达 1 万余海里。内河运输的通航里程由 1949 年的 73615 公里发展到 1952 年的 95025 公里；其中通航轮船的里程由 1949 年的 24182 公里发展到 1952 年的 30508 公里。全国水运货运量平均每年递增 26.4%，货物周转量每年递增 32.2%。主要经济指标如表 14-14、表 14-15、表 14-16 所示。

表 14 - 14　1949 ~ 1952年全国水运主要经济指标变化情况

项目 \ 年份	1949	1952	平均年递增率（%）
水运货运量（万吨）	2543	5141	26.4
水运货运量占全国总货运量的比重（%）	15.8	16.3	
水运货物周转量（亿吨公里）	63.12	145.75	32.2
水运货物周转量占全国货物周转量的比重（%）	24.7	19.1	
内河通航里程（万公里）	7.36	9.50	8.9
运输轮驳船：艘数	5698	4659	
载货量　（万吨）	37.10	53.90	13.3
拖船功率（10 兆瓦）	7.45	5.73	3.8
载客量（万客位）	16.30	17.10	6
运输木帆船（万吨）	313.1	317.40	7
沿海、长江主要港口吞吐量（万吨）	910	2311	36.4

资料来源：王展意主编《当代中国的水运事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 11 页。

表 14 - 15　1950 ~ 1952年沿海货物运输量（按经济类型分）

	运量（吨）			周转量（千吨海里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
国营及地方国营	525787	1939674	3404464	125129	812336	1625815
公私合营			7985			2133
私营	803675	2230569	2799065	318740	817458	607225
合计	1329462	4170243	6211514	443869	1629794	2235173
轮驳船	961134	3077127	4602660	413938	1560609	2147717
国营及地方国营	525787	1939674	3395105	125129	812336	1624441
公私合营			7985			2133

续表14-15

	运量（吨）			周转量（千吨海里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
私营	435347	1137453	1199570	288809	748273	521143
其中：北洋沿海	659830	2435924	3158224	363157	1450406	1709256
国营	378402	1633121	2358831	99040	766791	1266042
公私合营			4174			944
私营	281428	802803	795219	264117	683615	442270
木帆船	368328	1093116	1608854	29931	69185	87456
国营及地方国营			9359			1374
私营	368328	1093116	1599495	29931	69185	86082

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 949 页。

表 14－16　1950～1952年沿海旅客运输量（按经济类型分）

	运量（人）			周转量（千人海里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
国营及地方国营	164387	363347	788935	21636	35394	97417
公私合营			14722			2467
私营	150977	227041	226481	7442	10850	10829
合计	315364	590388	1030138	29078	46244	110713
轮驳船	302856	565910	965611	28309	45620	109265
国营及地方国营	164387	363347	788935	21636	35394	97417
公私合营			14722			2467
私营	138469	202563	161954	6673	10226	9381
其中：北洋沿海	133403	264969	681151	17417	30314	93240
国营	133403	264969	669384	17417	30314	91695
公私合营			11767			1545
木帆船	12508	24478	64527	769	624	1448
私营	12508	24471	64527	769	624	1448

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 950 页。

中国内河运输具有丰富的资源和极大的优势。全国河川纵横，大部分终年不冻。新中国成立初期，通航里程由 7 万余公里发展至 9 万余公里，其中可通轮船的约占 1/3。1949~1952 年，随着国民经济的恢复和发展，内河运量逐步提高，占水运总量的 85% 以上。内河航道与船舶主要分布在物产丰富、人口稠密的东部和中南部，其中华东、中南、长江的货运量总和等于全国货运总量的 87% 以上。在水运中，木帆船仍起着重要作用。内河木帆船货运量占内河全部货运量的比重，1950 年为 77.77%，1951 年为 79.76%，1952 年为 78.73%。由于木帆船运输经营主要为个体或私营，所以私营经济在内河货运量的比重远远高于其他经济成分：1950 年为 88.93%，1951 年为 90.22%，1952 年为 87.24%。内河货物运输量和旅客运输量，以及长江客货运输情况如表 14-17、表 14-18、表 14-19 所示。

表 14－17 内河货物运输量（按经济类型分）

	运量（吨）			周转量（千吨公里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
国营及地方国营	2821396	3317641	5260390	979134	1235988	2160774
公私合营	3620	41474	490359	261	12219	490065
私营	22687398	30991252	39304154	3329153	4382101	4937130
合计	25512414	34350367	45054903	4308548	5630308	7587969
轮驳船	5682424	6954151	9583549	2133490	2612946	3782042
国营及地方国营	2660783	3066630	4936051	950128	1190347	2091425
公私合营	3620	41474	490359	261	12219	490065
私营	3018021	3846047	4157139	1183101	1410380	1200552
其中：长江	2317131	2918000	4297408	1469085	1783000	2684879
国营	1342000	1497000	2471268	699000	822000	1455539
公私合营			436666			475537
私营	975131	1421000	1389474	770085	961000	753803
木帆船	19829990	27396216	35471354	2175058	3017362	3805927
国营及地方国营	160613	251011	324339	29006	45641	69349
私营	19669377	27145205	35147015	2146052	2971721	3736578

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 934、935 页。

水运业的恢复和发展对于全国的物资交流起了重要作用，有效地弥补了铁路和公路的不足，特别对川粮东运以及从海上突破帝国主义的经济封锁，具有

决定性的作用。新中国成立初期公路和航务建设的成就表明，国家的重点投资、有效的组织和工人主人翁式的忘我劳动，是新中国成立初期城乡交流、内外交流得以畅通的重要保障。

表 14－18 内河旅客运输量（按经济类型分）

	运量（人）			周转量（千人公里）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
国营及地方国营	2930319	5434331	9233979	307881	626951	815749
公私合营		95090	1383245		10365	236895
私营	20531918	23332720	24403102	1110180	1442686	1192411
合计	23462237	28862141	35020326	1418061	2080002	2245055
轮驳船	20762433	25403420	30245283	1328857	1976843	2118082
国营及地方国营	2930319	5434331	9233979	307881	626951	815749
公私合营		95090	1383245		10365	236895
私营	17832114	19873999	19628059	1020976	1339527	1065438
其中：长江	1727246	3518000	4106193	549208	826000	875845
国营	513000	1280000	1654469	133000	323000	325622
公私合营			954088			217239
私营	1214246	2238000	1497636	416208	503000	332984
木帆船	2699804	3458721	4775043	98204	103159	126973
私营	2699804	3458721	4775043	98204	103159	126973

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 935 页。

表 14－19 长江航运客货运量

项目	单位	运输量			指数		
		1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
一、货运合计	吨	1743888	1918071	3168209	100	109.93	181.68
	吨公里	913577719	1283412079	1877302883	100	140.48	205.49
其中：1. 国营	吨	1341757	1496741	2492353	100	111.55	185.75
	吨公里	699348369	822105760	1346839365	100	117.55	192.58
2. 公私合营	吨	402131	421330	675856	100	104.77	168.07
	吨公里	214229350	461306319	530463518	100	215.33	247.61

续表14-19

项目	单位	运输量			指数		
		1950年	1951年	1952年	1950年	1951年	1952年
二、客运合计	人	1456543	2518362	2403173	100	172.90	164.99
	人公里	387028061	626247299	511027651	100	161.81	132.04
其中：1.国营	人	513252	1380458	1555582	100	268.96	303.08
	人公里	132820153	323131630	299452638	100	243.29	225.46
2.公私合营	人	943291	1137904	847591	100	120.63	39.85
	人公里	254207908	303115669	211575013	100	119.24	83.23

注：1952年尚有部分军用舰艇载运的运量（157517吨，126670817吨公里），因运费由其本部门收取，未统计在本表内。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第936页。

第三节　人民航空业的建立与发展

1949年10月1日，新中国民航事业进入了初创阶段。1949年11月12日，中共中央政治局决定在人民革命军事委员会下设民用航空局，钟赤兵任局长；确定民航事业由国家经营，但允许私人以飞机器材投资作为股份。民航局成立以后积极组建民航管理机构和开办临时航空运输业务。从1949年年底至1950年上半年，先后组建了天津、广州、重庆办事处和部分航站，担负了北京、天津至重庆、昆明、兰州等地的专包机飞行任务。

1949年11月9日，中国航空公司总经理刘敬宜和中央航空公司总经理陈卓林率“两航”5500余名员工在香港宣布起义，并致电中央人民政府，即日起停止通航国民党管区。之后，起义人员中的56人由刘、陈两位总经理率领，驾驶12架运输飞机投入了新中国怀抱。12架飞机中，除1架“空中行宫号”降落北京外，其余11架飞机均满载航空器材物资和航空油料安全抵达天津张贵庄机场。至1951年3月，又陆续返回员工1717人，并将4000多吨修理机械和部分贵重器材运回，在天津、太原等地先后建厂。由此，奠定了新中国民用航空事业的技术、物质基础。

1950年8月1日，新中国民航的第一次航班从天津机场始发。军委民航局

遵照毛泽东主席、周恩来总理的指示精神，以“小飞的原则”[①]和“采用企业制”为民航的经营方针，正式开辟天津—汉口—广州和天津—汉口—重庆两条国内航线，每周往返飞行各1班，通航里程3541公里（单程）。与此同时，开始运送津汉、津渝及津穗间航空邮件。由于广州地处东南沿海，离台湾较近，常遭到国民党空军飞机的骚扰，因此，天津—汉口—广州航线只飞行1班便停航了。而天津—汉口—重庆航线因客货源不足，处于飞飞停停状态，后根据形势需要改为天津—北京—汉口—重庆航线。这两条首航航线开航3个月，国家财政补贴47.9万元，但为新中国民航的发展积累了经验。1951年，民航局又开辟了广州到南宁、昆明，广州至湛江两条航线。为尽可能改变西南各省交通闭塞状况，民航局还开辟了从重庆到成都、贵阳、昆明等地的航线。1952年，民航局又相继开通了北京至上海、汉口、广州、西安、重庆的航线，实现了全国各大行政区之间的航空联系。

1952年7月，根据中央军委、政务院《关于整编民用航空的决定》中确定的“政企分开”的原则，中国人民航空公司在天津正式成立。公司成立以后，民航进一步增辟了航线，增加了航班密度，努力开展业务，改进经营管理。

新中国民用航空在开航时不仅建立了国内航线，而且开辟了国际航线。1950年3月，中苏签订了《关于创办中苏民用航空股份公司的协定》。7月1日，中苏民用航空股份公司正式成立，开辟了以北京为中心，经过中国东北和西北地区，分别飞往苏联的赤塔、伊尔库茨克、阿拉木图的三条国际航线，于1950年8月1日正式开航。1953年下半年，该公司还开辟了从乌鲁木齐到南疆的库车、阿克苏和喀什的航线。中苏民用航空股份公司的建立，为中国的经济建设与国际交流进一步创造了条件。

为了保证航空运输工作的顺利进行，1951年，民航陆续在太原建立了机械修理厂，在上海建立了机身修理厂，在天津建立了电信修理厂。当年，修复了国民党遗弃在上海龙华机场的16架残旧飞机，翻修了54部发动机，制造或仿造各种零件11937件，制造和修理各种电信机件2428件。同时，重点改建了天津张贵庄机场，开办了4所民航学校。

新中国的航空事业在初创阶段就开始承担救灾、森林巡护、航空摄影、航空磁测试验等专业飞行和民用飞行的重要任务。1952年，中国民航完成航空运

---

① 中航过去最高的飞行量曾达月飞8500小时，央航曾达7000小时，平均“两航”每月约4500小时。新中国因财政困难和民航本身初创的状况，故提出小范围飞行的原则，即全年专机一般预定飞15000小时，以后视条件许可和需要，再逐步扩充。

输总周转量435万吨公里（见表14–20）。

表14－20　1950～1952年民用航空航线里程及飞机架数

	单位	1950年	1951年	1952年
航线长度	公里	12131	10497	13885
其中：国际航线	公里	5144	5144	5144
剔除重复里程的航线长度	公里	11387	10497	13123
飞机总架数	架	30	59	48
其中：客机	架	13	20	17
货机	架	17	34	17
有用载重量	吨	104.3	211.5	108.4
其中：客机	吨/座位	38.2/244	57.3/361	50.0/316
货机	吨	66.1	154.2	58.4
最大商务载重量	吨	82.0	166.4	85.3
客机	吨	29.8	45.0	39.0
货机	吨	52.2	121.4	46.3
专业飞机	架	—	—	14

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第1176页。

第四节　邮电业的恢复和发展

一　邮电线路的恢复与建设

1949年新中国成立时，通信线路遭受战争严重破坏，特别是首都北京所在的华北的通信线路在战争中受破坏最严重，加之区域分割，直至1950年4月，国家的公务联系主要依靠无线通信，不能适应集中统一的国家的要求。

1949年11月1日，新中国邮电部正式成立，朱学范任部长。1950年元旦，全国性的邮政总局成立。5月，实现了邮政、电信系统合一。新中国成立初期，邮电事业除了人民政府接管的官僚资本的邮政、电信单位以外，尚有13家中小民族资本家经营的1万余门市内电话，主要分布在东南沿海一带。1950年，邮电部对这些私人电话公司实行了统一管理，并对其分别采取了与地方政府合营、

进而与国营邮电企业合营和作价收购等方式的所有制改造。同时，中央政府明确规定，地方政府或各公私企业所有的专用无线电台必须移交邮电部，由邮电部统一管理和使用。电信部门于1950年就形成了单一的公有制，逐步实行了统一管理。

经济的恢复离不开通信基础设施的恢复和建立。国家在经济十分困难的情况下，对邮电基础设施建设进行了较大规模的投资。在恢复时期的3年中，通信基本建设投资占全国基建投资总额的比例年均为1.6%[①]。3年来，邮电投资总额9779.4万元，其中长途有线通信投资5248.4万元，占总投资额的53.6%[②]。

在资金得到基本保障并集中使用的基础上，邮电建设发展很快，在较短的时间里修复了战争时期遭到破坏的通信设施，而且邮电设施有了长足的发展。到1951年年底，有线电报线路增加了33%，有线电话线路增加了20%，无线电报线路增加了10%。国内电报字数完成计划的106.6%，比1950年增加45.5%；长途电话次数完成计划的128.9%，比1950年增加68.2%。首都北京与各大行政区中心及大部分省府所在地之间构成了有线电信联络网，同时建设北京国际电台与整理北京市的电话。在此基础之上，为恢复水上航运设置通信、配合军事边防要求，赶修若干线路。全国各省人民政府所在地，除南宁、宁夏、承德[③]外，均与其大行政区首府接通了有线通信电路。全国专署所在地中，关内有80%具有有线电话与电报。北京在1949年12月时有线电报仅占34%，无线电报占66%；至1950年12月，有线电报已占80%。这对于保守国家机密，传达政令，统一全国财经管理，均提供了可靠保障。当年还建成了北京至莫斯科的世界最长的陆上有线直达线路。1950年年底，全国邮政所为53712处，邮路为925549公里，比1936年增加38.02%。广大邮电职工在架线工程中克服了野外作业的各种困难，发扬人民解放军三大纪律八项注意的优良作风，在人民群众的支持与帮助下，以极高的热忱参加劳动竞赛，完成集体合同，加快了工程进度。

在土地改革运动中，各地加强了农村邮政、电信的建设。经过抗美援朝、镇压反革命和土地改革三大运动，广大农民群众自动组织起来保护线路，为全国邮电线路的延长与畅通提供了有利条件。

---

① 这一比例大大高于改革开放前从1950年到1978年0.86%的平均水平。参见国家统计局工业交通司：《中国运输邮电事业的发展》，北京，中国统计出版社，1989，图表4。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第1062页。

③ 当时为热河省省会。

二　邮电业务的发展概况

到 1952 年年底，全国邮电里程达 134 万公里，与旧中国历史上最高水平相比：邮电里程为 199%，长途线路为 101%，市内电话除拆、装、移机外很少增加[①]，邮电局、所为 218%，职工人员为 109%。在 1950~1952 年的 3 年中，邮电里程年平均增长率为 202%，长途线路年平均增长率为 3.8%，邮电局、所年平均增长率为 16.3%，职工人数年平均增长率为 10%，劳动生产率年平均增长 11.3%。全国约有 30%的县城可以与省府所在地通电报和电话。邮电业务开始深入农村，邮件传递时间 3 年中缩短了 36%。电信服务质量也有较大的提高，电报与长途电话的传递时限几乎都缩短了一半，电报差错率已降至 0.198%，电话差错率已降至 0.26%。与抗战前（1936 年）比较，电报业务数量增长 155.9%，长途电话增长 558%。与 1946 年历史上最高纪录比较，电话已突破历史的最高峰，电报也已达到 61%[②]。电信部门陆续开放了防空、事故、天气、报汛、公益（水情、防疫）、新闻、电力调度等项通信业务。营业收入逐年增加，到 1952 年年底，不仅不要政府贴补，而且还略有盈余。邮电通信事业的发展，对于人民政权的巩固、国家的统一、经济建设的恢复和发展，都发挥了巨大的推动作用[③]。

1949~1952 年邮电设施与各项业务发展变化情况详见表 14-21 至表 14-26。

---

① 根据中央财经委员会《1949 年中国经济简报》的统计，由于战争对电话网造成了巨大的破坏，解放初期最主要的通信手段——电报的营业结构为：私务电报占 77.30%，公务占 15.56%，军政占 7.14%。在市场动荡的情况下，物价波动和通信业务量有一定的相关性，在《中央财经通报》上，邮电部指出：“在过去很长的一段时期，电信的主要用户为若干投机商人，根据以往经验，物价波动愈大，次数愈多，则电信业务愈显得畸形繁忙。”为了防止经济波动、取缔投机倒把活动，1950 年 12 月，邮电部在调整通信价格的同时，完全停办了民用特快电报和特快电话两种业务。同时，私营工商业由于一度经营困难，各城市业主也纷纷申请拆机。参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1016、1076 页。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1083 ~ 1084 页。

③《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 706 页。

表 14 - 21　1950 ~ 1952年电信设备变化情况

项目		单位	实　绩			比较（%）	
			1936 年（东北系 1939—1944 年数）	1950 年	1952 年	1952 年与 1936 年比较	1952 年与 1950 年比较
长途电信	载波机						
	交换机	部	144	628	726	504.17	115.61
	坐席	席	599	1670	2351	392.49	140.78
	门数	门		27204	40821		150.06
	电报机总数	部	2682	3690	2794	104.18	75.72
	其中：自动机	部	209	1612	1379	659.81	85.55
	人工机	部	2473	2078	1415	57.22	68.09
无线电	发讯机	部	244	1149	1325	543.03	115.32
	收讯机	部		1198	1439		120.12
	终端机	部		133	106		79.70
市内电话	交换机总容量	部	192955	248319	265608	137.65	106.96
	其中：自动式	部	122330	149245	152000	124.25	101.85
	共电式	部		43492	42500		97.72
	磁石式	部		55582	71108		127.93
电力设备	内燃机	部		642	612		95.33
	电动机	部		273	276		101.10
	发电机	部		160	179		111.88
	蓄电池	组		806	991		122.95
	整流器	部		432	584		135.19

注：1. 1952 年数字除电报机系长话总局临时供给资料外，其余均根据年度总结。

2. 两年数字根据年报资料，其中蓄电池、整流器两项未包括无线电部分数字。

3. 由于清产核资时将一部分不常用的机器入库，又人工电报机逐渐被淘汰，故有些项目 1952 年数字比 1950 年减少。

4. 另有准备 1953 年接管的地方电信线路 64670 杆程公里，及代管的地方电信线路除 276631 杆程公里未包括在内。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1071 页。

表 14－22　1950～1952年邮路及运输设备变化情况

项目		单位	实绩			比较（%）	
			1936 年（东北系 1939—1944 年数字）	1950 年	1952 年	1952 年与 1936 年比较	1952 年与 1950 年比较
邮路	总长度	公里	690313	927855	1354450	196.2	146.0
	航空邮路	公里	31690	8772	10448	33.0	119.1
	铁道邮路	公里	28451	21962	23772	83.6	108.2
	汽车邮路	公里	60346	51056	71438	118.4	139.9
	水道邮路	公里	68263	74635	75699	110.9	101.4
	自行车班邮路	公里		223580	421535		188.5
	驮骑班邮路	公里		13655	19279		141.2
	大车班邮路	公里	501563	5634	4987	233.9	88.5
	手车班邮路	公里		—	3960		—
	步班邮路	公里		528561	723332		136.8
运输设备	铁路传用邮厢						
	间数	间		253	287		113.4
	容积	立方米		6651	5697		85.7
	邮政汽车	辆		565	447		79.1
	其中：公路用	辆		323	271		83.9
	机器脚踏车	辆		100	81		81.0
	船只	艘		68	59		86.8
	其中：机动船	艘		21	19		90.5
	自行车	辆		8162	10107		123.8
	其中：乡村用	辆		3492	4252		121.8
	大车	辆		236	204		86.4
	手推车	辆		562	1507		268.1
	牲口	口		633	866		136.8
	邮袋	千条		1124	1163		103.5

注：1950 年系根据年报数字填列。1952 年邮路部分系根据“邮电事业年度总结报表”填列；水道邮路内有不能分区者 14872 公里已计入；运输设备部分，系根据邮政总局总册报数字填列。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1073 页。

表 14－23　1949 ~ 1952年全国邮电局所、线路及主要通信设备变化情况

	单位	1936年	新中国成立前最高年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
			年份	数量				
邮电局所总数	处	18505	（1942）	（22556）	—	—	—	—
			1947	21860	26341	36988	43766	49554
其中：邮电部自	处	4423	（1942）	（4979）	—	—	—	—
办局所			1947	4158	4868	5255	4924	5176
代办所	处	14082	1947	17702	21460	31720	38829	44365
地方国营县内电话交换点	处	—	—	—	—	—	2922	3722
邮路总长度	公里	733765	（1939）	（747746）	706046	863070	11107422	1289727
其中：乡村邮路	公里	—	1947	552659	571191	698224	895904	1043947
长途架空线路总长度	公里	—	—	—	224432	277598	345786	417666
其中：县内电话	公里	—	—	—	147457	195269	258595	321850
长途架空线条长度	条公里	366416	（1942）	（467858）	500546	572801	673785	771274
其中：县内电话	条公里	—	1947	297102	208898	264709	335443	406231
长途电缆长度	公里	—	—	—	1681.51	1681.15	1681.15	1694.15
长电缆芯线长度	条公里	—	—	—	51699	51699	51699	51793
市内架空线路长度	公里	—	—	—	11201	11712	13464	15769
市内架空线条长度	条公里	—	1946	93314	75348	79900	94860	110511
市内电缆长度	公里	—	1946	5009	5894.61	6007.61	6462.61	6639.61
市内电缆芯线长度	条公里	—	1946	1444734	1753796	1795813	1872513	1907444
载波电报机	部	—	1947	38	76	90	113	114
载波电话机	部	—	1947	253	454	463	523	564
电报机	部	2682	（1933）	（2711）	—	—	—	—
		—	1947	1489	2664	2756	2808	2935
其中：快机	部	209	1947	451	809	866	945	956
电话交换机	门	—	1947	188802	377054	395980	432626	494446
其中：市内电话	门	192955	1947	172260	319201	328434	354473	402214
县内电话	门	—	—	—	44453	53279	63860	76566
电话机部数	部	—	—	—	290496	307711	359930	393859
其中：市内电话	部	—	—	—	266791	280680	325140	351299
县内电话	部	—	—	—	23705	27031	34790	42560

注：加括号的年份对应同行加括号的数量，下同。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1074、1075 页。

表 14－24　1951年北京寄发各地信函平均日数

地名	5月	7月	10月
福州	15天	11天	9.5天
宁波		3.5天	4天
合肥		3.5天	2.5天
长沙		3.5天	3.5天
广州		9天	6天
成都	15天	10天	10天
兰州	9天	7.5天	8天
宜昌		14天	7.5天
沙市		10天	7.5天
柳州		8天	5.5天

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第1082页。

表 14－25　1949～1952年全国邮电业务量发展情况

	单位	1936年	新中国成立前最高年		1949年	1950年	1951年	1952年
			年份	数量				
邮电业务总量	千元	—	—	—	—	172190	233525	252622
函件	千件	1043916	(1940) 1947	(1211286) 1027937	598744	646229	772084	808935
包件	千件	9900	1947	2601	2771	5223	9694	13958
汇款	千张	12977	(1941) 1947	(22412) 7845	4476	9150	20042	32826
报刊推广	千份	—	—	—	—	428553	1096643	1682105
电报	千份		(1943) 1947	(24332) 18866	11286	11283	13653	12036
长途电话	千张	—	(1943) 1947	(12477) 10617	9016	10193	15431	16278
市内电话	千户	178.7	(1943) 1947	(137.3) 121.1	224.8	232.5	277.5	299.3
县内电话	千户	—	—	—	27.7	35.5	45.6	58.6

注：1. 本表历年邮电业务总量，市内电话及县内电话包括公私合营及私营企业的资料。

2. 市内电话新中国成立前最高年及1936年资料中不包括公私合营及私营企业。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第1093页。

表 14－26　1950～1952年邮电业投资与上缴利润情况

年份	投资数（万元）	上缴数（万元）	上缴－投资（万元）	上缴 / 投资（%）	利润总额（万元）	利润－投资（万元）	利润 / 投资（%）
1950	3800.07	3232.07	−568.00	85.05	1805.40	−1994.67	47.51
1951	2554.93	5734.75	+3179.82	224.46	3675.74	+1120.81	143.87
1952	3424.73	7898.12	+4473.39	230.62	5343.85	+1919.12	156.04
3 年共计	9779.73	16864.94	+7085.21	172.45	10824.99	+1045.26	110.69

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1117 页。

第五节　水利设施建设

在国民经济恢复时期，除了交通通信设施以外，基本建设投资的第二个重点就是水利。新中国的第一代领导人对中国的水情有深刻的认识。1950 年，淮河流域发生特大水灾。毛泽东主席在批阅灾情报告时，读到“不少是全村沉没”，有些灾民因躲水不及，爬到树上，有的被蛇咬死时，难过地落下眼泪。他从这年的 7 月 20 日到 8 月 31 日，连续批了 3 份有关淮河灾情的报告给周恩来总理，提出要根治淮河。政务院于同年 10 月作出了《关于治理淮河的决定》，确定了“蓄泄兼筹，以达根治之目的”的治淮方针。3 年中，全国农林水利投资总额为 10.3 亿元，占基本建设投资总额的 13.14%，其中大部分用于兴修水利工程。如华东区在全国各大区中，基本建设投资额位居第二，3 年中农田水利建设投资占 25.8%，其中 98%用于兴修水利，实施了巨大的治理淮河流域的工程。中南区 3 年中水利投资占基本建设投资的 35.48%，进行了宏大的荆江分洪工程。经过 3 年的努力，中国初步解除了多少世纪以来洪水灾害的严重威胁。水利建设加上若干农业技术改良，使农业面貌迅速改观，稳定和活跃了市场，为工业化积累了资金，为大规模的恢复和发展工业创造了基本条件。

一　江河治理

中国连年遭受各种自然灾害，其中尤以江河湖堤的溃决、洪水泛滥对农业生产和人民生命财产造成的危害最大。1949 年，受灾农田达 12795 万亩，灾民约 4000 万人，其中大面积重灾区共 2800 余万亩，重灾民约 700 万人。造成这种现象的主要原因有两个：一是水利工程年久失修，并遭到战争破坏，以致百孔千疮，一触即溃；二是受封建土地制度的束缚，沿江湖一带，封建集团只顾私利，

以邻为壑，各自围垸，造成水路淤塞，进一步加重了灾情。

新中国成立以后，人民迫切要求治水。国家于1949年成立水利部，傅作义为首任部长。从1950年起，国家对农田水利事业大量投资贷款。1950年投资贷款共约5亿斤米，使用贷款的工程受益田亩共约2100万亩。国家还组织人民解放军32万人积极参加水利建设。经过6个月的努力，除淮河流域以外，其他流域初步避免和减少了灾害。

1951年春，国家对水利的投资仅次于铁路，居第二位。治淮工程方案是新中国第一个全流域多目标治水计划。它一方面要使淮河流域将近6000万人民和22万平方公里的土地永绝水患，同时要利用淮河的水流发展大约5000万亩的农田灌溉，改进2000公里的航道系统，并为满足工农业动力的需要，建造一定数量的水力发电站。为了达到这个目标，1950年冬季国家启动了淮河治理的三大工程：蓄水工程、整理河道工程和发展水利工程。为了完成这些工程，同时动员了220万民工上堤兴建，这是中国历史上少见的巨大规模的水利建设。在1951年洪水到来之前，初步控制了淮河的洪水，除部分地区遭遇山洪或内涝灾害外，大多数河流安度汛期，淮河流域获得空前丰收。与1950年相比，水灾面积减少了65%，灌溉面积增加了21%。群众性的小型塘堰工程也有大量发展。至1952年，已完成3处水库、湖泊洼地蓄洪工程15处，可以控制洪水100亿立方米；修复干支流堤防2190公里，完成疏浚工程2880公里；配合蓄洪、灌溉、修堤和疏浚工程，共修建涵闸128座，其中淮河干流上的润河集分水闸，苏北灌溉总渠上的高良涧进水闸、东分水闸和东西淝河的控制闸，均有较大的规模。这些工程使淮河流域摆脱了水灾的经常威胁，并为淮河流域水利资源的全面开发打下了基础。

华东的沂河、沭河流域是历史性的多灾地区，这些河流原与汶水、泗水汇入淮河入海。由于历史上黄河对淮河河道的侵袭，这些河流失去了通畅的入海河道，在下游相互沟通、侵扰，造成常年受灾土地约1600余万亩。从1949年到1952年，苏北和山东的人民修建了长达180余公里的沂河新道和长达69公里的沭河新道，并且整修了淮阴船闸，在皂河镇新修了船闸和节制闸。这不仅使沂河、沭河两岸连年丰收，并且改善了中运河的航道，使废弃百年的中运河恢复了通航。

华北的白河水系有5条大河都在天津经海河入海。各河上游源短流急，洪水的来水量很大，海河容纳不了这些洪水，因此在河北省经常发生严重的水灾。国家从1950年开始，治理这个水系的潮白河、永定河和大清河。在1950年完成了潮白河下游新道，可以初步防御较大洪水，使其不致成灾。对于永定河，在下游进行了堤防的整理和加强，上游开始进行水土保持工作，并开始修

建官厅水库。大清河在下游开辟了一个分水的减河，1951年已经完成闸坝工程，1953年全部完工。永定河是海河的支流，洪水泛滥曾给旧北京和天津带来灾难。根治永定河水患从元仁宗延祐年间就已开始，据说“永定河”这个吉祥的名字就是元朝一位皇帝给起的，希望它“永远安定”，不要再肆虐为害。但直到中华人民共和国成立前，这一愿望都未能实现。中华人民共和国成立后，中央政府开始酝酿兴建水库，同时解决洪泛和缺水问题，为人民造福。1951年10月，位于东西永定河上游的官厅水库工程动工了。这是治理和开发永定河的关键。4万多工人和农民参加了工程建设。官厅水库是海河流域第一座大型水库，具有治理洪水与开发水利的双重功能。它的拦河大坝高45米、长290米，屹立在官厅山峡进口处，切断了永定河洪水的去路。官厅水库工程于1953年洪水到来之前基本完成，大坝刚建成就挡住了有水文记载以后的第二次特大洪水。1954年5月上旬，官厅水库工程竣工。它是中国第一座大型山谷水库。这个水库可基本消灭永定河的水患，并且有一定的城市供水和农田灌溉效益。

从1952年起，国家对水利建设提出了更高的要求。周恩来总理提出：要加强水利建设工程的计划性及其准备工作，并将根治水害与灌溉、发电、航运的设计结合起来。水利建设总的方向是：由局部规划转向流域规划，由临时性工程转向永久性工程，由消极除害转向积极兴利。

1952年，为了解除长江荆江段的严重水灾，中国进行了举世瞩目的荆江分洪工程建设，一方面加强长江左岸114公里的荆江大堤，另一方面确定长江右岸虎渡河以东、荆江右堤以西、安乡河以北共921平方公里的低洼地区为分洪区，修建了长达1054.375米的进水闸和长达336.6米的节制闸，操纵和控制水流。这样，长江如遇到特大洪水，分洪区可以分蓄长江一部分流量，降低长江水位，保障荆江两岸的安全。在1952年4月5日至6月20日的两个半月的时间中，这项工程动员了包括部队、民工和工程人员的30万人劳动大军，及时供给近百万吨的机械、材料，工程投资近500万元，移民投资1050万元，按计划建筑了一座54孔、长达1054.375米的进洪水闸和一座32孔、长达336.6米的节制水闸，同时完成了可蓄洪五六十亿立方米的分洪区围堤工程和长达133公里的荆江大堤加固工程。为荆江两岸800万人民生命财产的安全、数百万良田的丰收以及长江水利和全国交通发挥了有利作用。由于在如此短暂的时间中完成了如此巨大的工程量，这项工程曾被一些国际友人称为当年的“世界奇迹”。

被称为“母亲河”的黄河对中华民族的繁衍和发展有过很大贡献。但是，未经控制的洪水和泥沙也给中国人民带来了深重灾难。据历史资料记载，从西汉到1949年前的2000多年中，黄河下游共决溢1500多次，大改道26次，平

均3年两决口，百年一次大改道，洪水波及范围北到天津、南达江淮。黄河洪水灾害因此闻名世界。中国共产党领导下的人民治黄事业，是从1946年冀鲁豫解放区建立治黄机构开始的。新中国成立以后，治黄工作由分区治理走向全河统一治理，下游防洪仍是治黄的中心任务。从1950年起，根据下游河道特点和堤防工程状况，采取“宽河固堤”和“依靠群众，保证不决口不改道，以保障人民生命财产安全和国家建设”的方针对黄河进行治理,为战胜洪水提供了保证。与此同时，为编制黄河流域治理开发规划，黄河水利委员会同其他有关部门组织了上万人的队伍，在黄河流域展开了包括查勘、测量、水文、工程地质勘测和科学研究等方面的规模巨大的基础工作，取得了丰富的河情资料。黄河水利委员会主任王化云在总结治黄历史经验的基础上，于1952年提出“除害兴利，蓄水拦沙”的治黄主张和“一条方针、四套办法”。一条基本方针是“蓄水拦沙”，四套办法是：（1）在干流上修建若干大水库、大水电站；（2）在较大的支流上修筑若干个中型水库；（3）在小支流及大沟里修筑几万个小水库；（4）用农、林、牧、水结合的政策进行水土保持[①]。

在1950~1952年的3年中，对全国4.2万公里的江河堤防的绝大部分进行了整修和加固，对沂河、沭河、永定河、大清河、潮白河等河流也开始了根本性治理，官厅水库、佛子岭水库、三河闸等也完成了主要工程。水利基础设施的重大成就来自国家的重点投资、人民和军队的全力支持以及政府机构的有效组织。3年来，直接参加水利建设工程的人民有2000万人左右。完成的土方据不完全统计，在17亿立方米以上，相当于挖掘10条巴拿马运河或23条苏伊士运河。全国水利经费两次追加预算。原定预算3.21亿元，以后珠江追加350万元，苏北修复海堤追加170万元，9月荆江分洪及淮河流域各项工程追加经费1.19亿多元，总共达4.45亿元。全国各地施工的计划受益万亩以上的大型水利工程达107项，群众性的农田水利建设达208万处，共可扩大灌溉面积3240余万亩，当年受益2400余万亩[②]。

经过上述努力，至1952年年底，中国已经初步改变了国民党统治时期河道失修的状况。全年水灾面积逐年迅速缩小：1949年水灾面积在1亿亩以上；1950年为6000万亩左右；1951年为2100万亩左右；1952年为1600余万亩。同时，3年中全国共扩大灌溉面积4950余万亩。据当时粗略估计，由于兴修水利，

① 袁仲翔：《治黄方略的演变与当代治黄成就》，1996年10月8日《光明日报》。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第918~921页。

防止水灾和增加灌溉面积而增产的粮食当以数百万吨计。此外，由于修建了一批水库，对水的利用趋向多目标开发，开始了水力发电和改进航运的事业。

二　农田水利灌溉工程

在治理大江大河的同时，全国各地还全面开展了群众性的农田水利建设。在3年多的时间里，全国共兴建灌溉工程358处，这些工程对于防止旱灾有较大的保证，其中较大的如黄河的引黄济卫工程（即人民胜利渠），至1952年，增加灌溉面积48万亩，并可补给卫河水量，使新乡到天津900公里的航道终年畅通；江苏省的苏北灌溉总干渠；东北的东辽河、盘山、查哈阳、郭前旗4大灌溉工程，增加灌溉农田60余万亩；绥远省[1]的黄杨闸工程改善了黄济渠、杨家河、乌拉河3渠水量的供给和控制，增加了灌溉面积；察哈尔省[2]的桑干河、浑河、御河等淤灌工程利用洪水灌溉农田30余万亩；山西新建的滹沱河、潇河及泽垣渠等灌溉工程增加灌溉面积60余万亩；陕西省整理扩充泾、渭、洛、汉、褒的洛惠渠等，增加灌溉面积50余万亩。在新疆，由于人民解放军大力经营农业垦殖，灌溉事业也有很大发展，新建了红雁池、八一水库灌区。此外，还对四川省的都江堰，宁夏回族自治区的唐徕渠、灌渠等280多处原有水利设施加以整修。

各地人民政府还大力推进了群众性灌溉事业的发展。据不完全统计，全国新建和整修的小型渠道和蓄水塘堰共336万处。这些工程有的扩大了灌溉面积，有的增加了蓄水容量，使可以灌溉的田亩在较长的时间内都可得到适量的灌溉用水，减少了受旱的损失。全国修建渠道14万条和塘、堰、坝120多万处，打水井140多万眼，安装水车50多万部，安装抽水机3万多马力，从而恢复和增加了机械灌溉排水工具11.75万马力。这些农田水利工程设施，有的与大型水利工程相配套，扩大了灌溉效益；有的在丘陵山区的防洪抗旱中发挥了特别重要的作用（见表14–27）。

此外，在旧中国，由于渠道塘堰等灌溉工程操纵在封建地主手中，地主之间存在诸多争执。有势力的地主垄断水源，使原来的灌溉设备难以有效、充分地发挥作用。新中国成立后，在人民政府的领导下，经过土地改革与民主改革，对各种灌溉设备加强了科学的合理的管理，开始讲究经济用水，这对于扩大灌溉面积也发挥了很大作用。

---

① 绥远省1954年并入内蒙古自治区。

② 察哈尔省为现在内蒙古自治区、河北省、山西省3省区的部分地区。

表 14 - 27 1949 ~ 1952年农田水利基本建设成就

	计算单位	1950 年	1951 年	1952 年
基本建设投资完成额	万元	9206	19508	32799
建成大型水闸	座	—	—	3
扩大灌溉面积	万亩	1204	2796	4017
拥有万亩以上灌区	处	1254	1279	1346

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资与建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 942 页。

水土保持工作也得到了重视。中国有许多河流发生水灾的主要原因在于泥沙淤塞。洪水带来的泥沙使下游河床逐渐抬高，河槽不能固定，堤岸防御洪水的能力也被逐渐减弱。要解决这个问题，必须在江河上游造林、植草、改良农作方法、修造梯田，以防止洪水冲刷。这个道理，许多水利专家早就知道，可是因为这一工作必须在国家的统一领导下，发动大众，进行长期的工作才能收到效果，所以这样一项功在千秋的事业长期难以实现。20 世纪 50 年代初，全国水土流失面积约 150 万平方公里，占国土面积的 15.6%，对农业生产的发展造成严重危害。从 1950 年起，在山东的沂河、沭河上游，在河北的大清河上游，在东北的辽河上游，在西北的黄河上游，在察哈尔的永定河上游，在河南的淮河上游，均开始在地方政府领导下，由组织起来的农民修建起数以万计的缓水坝，并配合农林部门开始进行山区的改造。1952 年 10 月，毛泽东视察黄河时，针对黄河多泥沙的情况，作了“必须注意水土保持工作”的指示。同年 12 月，政务院发出了《关于发动群众继续防旱抗旱运动大力推行水土保持工作的指示》，强调：“由于各河治本和山区生产的需要，水土保持工作，目前已属刻不容缓”，指出这是关系我国经济长期健康发展的一个重要问题。

第六节 城市建设

随着国民经济的恢复和发展，新中国成立初期，城市发展很快，市的建制相应增加，并相应建立了统一管理城市建设的机构。新中国成立前，中国内地设市城市共有 58 个。随着解放战争的胜利，由于政治、经济的需要，一些县城被改为市的建制。到 1949 年年底，全国设市的城市已由新中国成立前的 58 个增加到 136 个，增加 1.34 倍。设为县镇的小城镇 2000 多个。城镇人口共有

5765万人[①]，约占全国总人口的10%。在3年恢复时期，随着经济的恢复和发展，又有47个城镇改为市的建制，计有湖州、淮南、泉州、漳州、淄博、商丘、黄石、襄樊、株洲、邵阳、湘潭、洪江、益阳、邯郸、阳泉、长治、通辽、咸阳、南郑、平凉、天水、临夏、吴忠、喀什、伊宁、清江、东台、潮州、北海、景德镇、上饶、内江、宜宾、万县、南充、泸州、遵义、个旧、下关、拉萨、雅安、五通桥、合川、麻栗坡、河口、常熟、延吉等，同时撤销了赤峰、兰溪、衢州、阜阳、萍乡、抚州、周村、南阳、肇庆、汉中、山海关、金州、榆林、石岛、龙口、羊角沟、当涂、大通、宣城、三河、亳城、汝南、朱集23个城市的市建制。到1952年，经过调整，设市的城市发展到160个，比1949年增加了24.2%，城市人口占总人口的12.46%（见表14-28）。城市的分布与新中国成立前相比，也有很大的变化。

表14－28　1949～1952年城市化情况

年份	全国总人口（万人）	城镇人口（万人）	城市化水平（%）
1949	54167	5765	10.64
1950	55196	6169	11.18
1951	56300	6632	11.78
1952	57482	7163	12.46

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1986）》，北京，中国统计出版社，1986。

一　城市建设方针与规划

新中国成立之际，城市建设面临着医治战争创伤、消除腐朽恶习、建设新的社会经济秩序、恢复生产、稳定物价、安定人民生活等一系列重大的社会经济问题。面对百废俱兴的局面，为了城市经济的恢复和发展，必须制定城市建设的方针，制定与实施城市建设规划。

早在1949年2月中华人民共和国成立前夕，毛泽东在中国共产党的七届二中全会上就指出：从现在起，开始了城市到乡村并由城市领导乡村的时期，党的工作重心由乡村移到了城市，必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市，只有将城市中的生产恢复和发展起来，将消费的城市变为生产的城市了，人民

① 指常住在城市的非农业人口。

政权才能巩固起来[①]。这些论述奠定了制定新中国城市建设方针的思想基础。

新中国成立初期，人民政府接管的大批城市普遍在市政设施和居住条件等诸方面存在大量问题。针对这些问题，1951 年 2 月，中共中央政治局扩大会议作出决议，进一步明确了城市建设工作的基本方针：在城市建设计划中，应贯彻为生产为工人服务的观点[②]。

在国家财力极度紧张的情况下，针对城市的状况和特点，中财委与财政部研究了城市财政与市政建设问题，决定根据当地必要的市政需要与人民的负担能力，努力组织市财政收入，进行市政基础设施的建设。1951 年 3 月和 6 月，政务院和中财委分别作出《关于进一步整理城市地方财政的决定》和《关于企业向外投资的决定》，对市政基础设施的资金来源作出了具体的规定。规定了城市地方财政收入的范围，允许地方财政收入用于市政公用设施的修建。各城市采用以工代赈的方法，结合爱国卫生运动，发动群众，整治环境。

1952 年，随着大规模经济建设的到来，需要扩大现有城市规模并建设许多新的工业城市，城市基础设施的建设工作进一步提到国家工作的议事日程上。城市建设必须有整体布局和统一规划、计划和设计。为此，中财委要求，各地成立城市建设计划机构。北京市早在北平刚一解放就率先成立了北平市都市计划委员会，并根据苏联专家巴兰尼克夫的意见研究了北京市的城市发展规划。东北制定了划分市镇与乡村的标准，东北区的各大城市率先于 1950 年成立了建设委员会，有计划地研究城市建设事宜。至 1952 年，已有北京、天津、包头、大同等 9 个城市建立了城市建设委员会，领导城市规划设计和监督检查城市的一切建设工作。此后，各城市均相继成立了城市建设委员会，使新中国的城市基础设施建设从一开始就走上了整体规划、计划发展的轨道。

二　市政建设

为了解决市政建设的资金问题，1951 年 3 月，在北京召开了全国城市财政会议。到会的北京、天津、上海、南京、武汉、广州、重庆、成都、西安、青岛、沈阳、哈尔滨等 12 个城市的代表着重讨论了如何组织城市收入的问题，研究了城乡之间组织收入问题上的差异。由于刚进入城市时，一些地方片面地强调“量入为出”，致使当时有人批评政府：“国民党只要钱，不办事，是坏政府；共产

---

① 《毛泽东选集》，合订本，北京，人民出版社，1964，第 1317 ~ 1318 页。

② 《中共中央政治局扩大会议决议要点》，1951 年 2 月 18 日；见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 584 页。

党不要钱，不办事，也不是好政府。”代表们指出，某些为市民迫切需要的事情，只要政府答应办，市民是乐意出钱的。如重庆市民1950年提出修建嘉陵江大桥，政府要筹款100万元，市民即表示愿出200万元。又如城市收容乞丐、增加安全设备等，市民都愿意出钱协助。会议还通过东北的经验，总结了过去没有把组织市营企业收入放在一定位置的教训。东北的经验证明：市营企业收入不仅远较税收可靠、有前途，而且也是发展城市生产、配合国家经济建设不可缺少的部分。但是当时除东北的少数城市有能力依靠企业收入解决一部分财政问题以外，其他城市的企业还只能以本身收入扩大生产，培养市营企业的经济基础。会议提出：市财政方针应是根据当地必要的市政需要与人民的负担能力，努力组织收入，四面八方想办法，采取“大公”和“小公”合作，公私合作，还可通过组织机关生产及组织乞丐、游民等生产的方式组织收入，为发展市营企业服务，保证各种事业支出，反对铺张浪费。

新中国成立初期，在资金紧张、筹措困难的条件下，市政基础设施的建设只能有重点地进行，一般以交通工程和卫生工程为主。交通工程主要是道路工程；卫生工程首先是下水道工程，其次是河道工程和其他卫生工程，如公厕、粪水池、渗水井、清除积存垃圾等。为了改善城市劳动人民的居住环境，解决城市建设中最迫切的问题，北京市人民政府从1949年开始，在中央驻京机关和部队的配合下，组织全市人民先后疏浚了北海、中南海，整治了紫竹院、陶然亭、龙潭湖，形成广阔的水面和美丽的公园。仅1949年春天，北京市即突击除运了24万多吨垃圾，年内清除了230多万斤积粪，取缔了城厢和关厢的大部分粪厂，疏浚了16074米的明沟，修建了1346米的暗沟，疏浚了1693米的河道。著名的龙须沟工程，就是在这个时期完成的。龙须沟以往一年四季流的都是深褐色的臭气熏天的污水，沟旁垃圾成堆，苍蝇、蚊子成群。1949年，北京市人民政府在经济还相当困难的情况下决定治理这条沟。1950年年初，北京市卫生局成立了龙须沟工程处，5月至11月，通过两期工程将全部明沟改为暗沟；1952年，北京市人民政府用以工代赈的方式，组织失业市民在原龙须沟的下游挖了东、中、西三个人工湖，沿湖绿化造林，取名“龙潭湖”。南京市共动员以工代赈工人约2万人，疏浚了秦淮河、惠民河、玄武湖。成都市动员9万余人，投入27万个工日，疏通河道、沟渠50公里，街道暗沟80公里。1949~1952年，各城市人民政府采用以工代赈和组织居民义务劳动等办法，共修建排水管沟1037公里，清除垃圾约2000万吨，初步改变了全国城市的环境面貌。

新中国成立前，大多数城市的道路极其落后，路面不平，“无风三尺土，有雨一街泥”。新中国成立后，各城市都积极整修街道，加固桥梁；有些城市第一

次安装了路灯，有的城市第一次修建了混凝土路面。到1952年年底，全国城市道路的总长度由1949年的11127公里增加到12291公里。城市公共交通状况也有了明显改善。全国有16个城市第一次开办了公共交通，太原、成都、兰州、乌鲁木齐、南昌、贵阳——这些省会城市也是在1950~1952年才有了公共汽车。北京市公共汽车的乘车人数比解放前增加了12倍以上。

新中国成立时，有现代供水设施的城市只有58个，日供水能力240.6万立方米，集中在沿海和东北地区。原来有外国租界地的城市供水设施分散经营。内地大部分市镇没有现代供水设施，城市居民直接饮用江、河、湖水和浅井水。新中国成立后，沈阳、大连、抚顺、鞍山等城市恢复了被战争破坏的供水设施，并扩建水厂、供水能力和供水管线，扩大供水范围。上海市合并了6家自来水厂，统一了城市供水管线，并在劳动人民聚居的闸北、南市、普陀等地区的77个棚户区安装了自来水。3年中，全国有24个城市恢复和新建了自来水厂和相应的供水管网。郑州市原来只有土井，水味苦涩，1951年陆续打了深井，改变了饮水状况。长沙市原国民党政府筹办了30多年没有办成功的自来水厂，1952年建成了。西安市也在1952年建成自来水厂，改变了过去吃“苦水”的状况。北京市吃自来水的人数由解放前的60万人增加至1952年的150万人，水费却降至解放前的1/10。到1952年年底，有现代供水设施的城市由58个增加到82个，日供水能力增加到266.6万立方米。提高了城市生活用水的质量，保障了居民的身体健康。

情况表明，在国民经济恢复时期，尽管经济还十分困难，但是在城市基础设施的建设方面仍然做了许多工作，取得了一定成绩。

1949~1952年，城市主要公用事业能力发展变化如表14–29、表14–30所示。

表14–29　城市主要公用事业能力

	单位	1949年	1952年
自来水			
年底生产能力	千立方米/昼夜	2644	2777
年底管道总长度	公里	6437	8152
下水道年底总长度	公里	6154	7120
公共汽车			
年底行车道路长度	公里		1989

续表14-29

	单位	1949 年	1952 年
年底车辆总数	辆	860	1049
有轨电车			
年底行车线路长度	公里	340	373
年底车辆总数	辆	860	1049
无轨电车			
年底行车线路长度	公里	93	134
年底车辆总数	辆	166	244

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 632 ～ 635 页。

表 14－30　1950～1952年城市公用事业建设情况

单位：座

新增设有自来水的城市	10
新增设有下水道的城市	17
新增设有公共汽车的城市	16
新增设有无轨电车的城市	2

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 636 页。

三　房屋与住宅建设

新中国成立后，人民政府把改善职工住房困难作为一件大事。1951 年，根据中央人民政府政务院先后发布的《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的规定》和《关于没收反革命罪犯财产的规定》，接管了敌产和大批逃亡的敌伪军政官员、地主、资本家的房屋，除一部分留作政府机关用房外，其余大部分分配给了城市职工。如江西省 40 个市、县共接管了 100 万平方米的房屋；南昌市接管了1898幢房屋，解决了约6万居民的住房问题；大连市约有2.39 万户占总人口 30%的居民迁进了原日本人居住的“洋房”。1949~1952 年，各地还对城市原有的危房、破房进行了维修养护。全国城市共维修房屋约 2000 万平方米，使部分居民的住房得到了改善。

随着经济建设的恢复和发展，房屋和住宅建设逐年增加。对于城市房屋建设，

1952 年提出的建设方针是：除注意经济、适用、坚固、美观外，可能时可适当地照顾民族形式，保留有价值的文化古迹。但是在修建工厂、医院等方面不能过分强调民族形式，因为这些是过去中国根本没有过的[①]。在国家资金比较困难、材料和施工力量不足的情况下，各城市新建了一批工人住宅。天津市在中山门、西南楼、吴家窑、丁字沽、唐家口、王串场等地修建了工人新村，在财政能力、技术条件、施工和建筑材料都十分困难的条件下，发动群众，一年修建了 90 多万平方米 5.5 万间的职工住宅，解决了 117 万工人及其家属的居住问题。上海市拆除了近 100 万平方米的棚户，改建成砖木结构住宅，新建了全市第一个工人住宅区——曹阳新村。1949~1952 年，全国城市大约新建了 1000 万平方米的职工住宅。到 1952 年年底，全国城市人均居住面积达到了 4.5 平方米（见表 14–31）。在新建的工人住宅区内，有了供水、排水、电力、卫生设备，有了公共服务设施和较好的绿化环境。城市中劳动人民的居住条件有了很大的改善。但是限于财力、物力，这种改善与广大职工的要求还有很大距离。面对广大职工的迫切需求，中财委计划："现有国公营厂矿所缺之职工住宅分为三年到四年解决"；"增加职工住宅所需之投资，国营厂矿者由中央负责，大区及省市营企业者，由大区或省市负责，私营企业者，由各地市政府组织与动员私营厂家出资解决，国家概不投资"[②]。

表14－31　1949～1952年城市新增房屋建筑面积

单位：万平方米

总　计	4659
其中：住宅	1462
学校	464

注：本表数字不包括农民建筑的房屋面积。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 655 页。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 607 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 647 页。

第十五章
农业生产的恢复和发展

1949 年以前，中国是落后的农业国。1949 年，农村人口占全国人口的 89.4%；农业总产值占全国工农业总产值的 70%；农业净产值占工农业净产值的 84.5%[①]。农村经济因受封建土地制度的束缚和长期战争的破坏，生产凋敝，交通梗阻，贸易滞塞，物价飞涨，农民生活十分困苦。农业生产力因战争破坏而下降，农业生产中的主要动力——耕畜比抗日战争前减少 16%；主要农具减少 30%；江河湖堤岸常年失修，森林草原植被被破坏，加重了自然灾害，导致农业生态环境日益恶化，许多地区耕地荒芜，农业耕作粗放，施肥量减少，土地生产力下降。1949 年与抗日战争前最高年产量比较：粮食生产量下降 24.5%；棉花生产量下降 47.6%；油料作物生产量下降 60% 以上；桑蚕茧生产量下降 86%；茶叶生产量下降 82%；生猪年末存栏数下降 26.5%；羊年末存栏数下降 32.3%；水产品生产量下降 70%[②]。1949 年，人均粮食 418 斤，棉花 1.6 斤[③]。广大农民处于食不果腹、衣不蔽体的艰难之中。因此，迅速恢复和发展农业生产，提高农民的生产积极性和农村生产力，使农村经济复苏和活跃起来，成为恢复国民经济的基本问题。

① 国家统计局:《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 984 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 985 页。

第一节　促进农业生产恢复和发展的经济政策

一　实行土地改革，解放农村生产力

到中华人民共和国成立时，尚有约2.9亿农业人口（总人口约3.36亿）的新解放区还没有进行土地改革。在新解放区进行土地改革，成为解放农村生产力，迅速恢复和发展农村生产的重要任务。中央人民政府根据《共同纲领》，制定了《中华人民共和国土地改革法》，在一切尚未进行土地改革的地区进行了土地改革，废除了封建的土地制度，解放了农村生产力①。

土地改革以后，保护和鼓励农民个体经济的发展，是巩固和发展土地改革的成果，为农业生产力发展开辟道路的重要方针。党和政府清醒地认识到，农民在土地改革基础上迸发的生产积极性表现在两个方面：一是发展个体经济的积极性；二是通过劳动互助发展生产的积极性。农民个体经济在一个相当长的时期内将是大量的，要保护和鼓励农民发展个体经济的积极性，允许农民自由雇工或从事雇佣劳动的自由，允许富农经济的存在和发展。同时，由于土地改革以后，贫苦农民当中许多人缺乏生产牲畜、农具，生产资金不足，个体经营存在许多困难，要求实行劳动互助，人民政府提倡农民"组织起来"，按照自愿互利的原则，开展劳动互助，以解决他们个体经营的困难。在劳动互助中特别强调不能挫伤农民个体经济的积极性，保护和鼓励农民个体经济的发展②。

二　发展城乡交流，活跃农村市场

新中国成立初期，在交通不便的广大农村常常发生谷贱伤农的现象。农民手里的农副产品卖不出去，就无法购买他们所需要的生产资料，从而无法增加对农业生产的投入。恢复和发展城乡商品流通渠道，促进城乡商品交流，扩大农副土特产品购销，成为农村经济链条中关键的一环。因此，中财委把发展城乡交流列为1951年财经工作的第一项要点。为了恢复商品流通渠道，扩大农副土特产品购销业务，人民政府采取了以下几项重要措施：（1）努力恢复和改善交通运输条件，疏通和开辟商品流通渠道。（2）在普遍建立和发展国营商业的同

---

① 详见本书第七章。

② 详见本书第八章。

时，在农村建立和发展供销合作社，开展农副土特产品购销业务。3年中，农村供销合作社从无到有，到1952年年底，全国农村供销合作社发展到35096个，社员14796万人，占农村人口的29.4%。1952年，供销合作社收购农副产品金额达37亿元，约占当年全国收购农副产品总金额的60%，收购粮食占40%～50%，收购棉花占79%。（3）国营商业普遍设立农副土产公司，供销合作社系统也普遍设立农副土特产品收购站，研究和掌握大宗农副土特产品的流通规律，千方百计恢复旧的购销网络，开辟新的购销路线。国营商业和供销合作社与农民签订农副土特产品预购合同，并及时供应农民所需要的农业生产资料。同时，鼓励私人商业及小商小贩下乡采购和贩运农副土特产品，保障他们的合理利润。（4）商业部门有准备有计划地召开县、省、大区级土特产品交流会；举办以销售为主的土特产品展销会；恢复和发展农村集市、庙会和骡马大会，组织农民开展短距离的物资交流、建立贸易货栈和农民交易所、农民购销服务部，以方便农民出售土特产品。（5）中国人民银行增加贸易贷款，支持商业部门、供销合作社对农副土特产品的购销。3年中，农副土特产品采购额有了较大的增长，从1950年的80亿元增加到1952年的129.7亿元，增长62.1%[①]。农民因出售农副土特产品数量增长，增加了货币收入，提高了农民对农业生产资料的购买力，从而促进了农业生产的发展[②]。

三　实行有利于农业生产发展的价格政策

新中国成立前，由于国民党政府长期滥发纸币造成严重的通货膨胀和物价急剧上涨，工农业产品价格“剪刀差”进一步扩大。如以战前7年（1930~1936年）平均价格为100，1950年农副产品收购价格指数为201.8；农村工业品零售价格指数为265.9。如以战前7年平均工农业产品比价指数为100，1950年工农业产品比价指数为131.8。工农业产品价格“剪刀差”明显扩大。新中国成立初期，人民政府实行统一财政经济政策，打击投机资本，在半年多的时间内就制止了长达12年之久的恶性通货膨胀，稳定了市场物价。在此基础上，逐步采取较大幅度提高农副产品收购价格和适当提高工业品零售价格办法，缩小工农业产品价格的“剪刀差”。

3年间，农产品收购价格指数与农村工业品零售价格指数变化如表15-1所示。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第527页。

② 详见本书第十二章。

表 15－1　农产品收购价格指数与农村工业品零售价格指数变化情况

年　　份	1950	1951	1952
农产品收购价格指数	100.0	119.6	121.6
农村工业品零售价格指数	100.0	110.2	109.7

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 635 ~ 636 页。

1952 年同 1950 年相比，农副产品价格提高 21.6%，农村工业品零售价格提高 9.7%。工农业商品价格比价指数变化如表 15–2 所示。

表 15－2　工农业商品价格比价指数变化情况

基　　期	1950 年	1951 年	1952 年
以 1930—1936 年为 100	131.8	124.4	121.8
以 1950 年为 100	100.0	92.2	90.3

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 635 页。

3 年中，工农业产品交换差价缩小 9.7%，每年平均缩小 5%[①]。

新中国成立初期，由于棉、麻、烟等工业原料缺乏，轻纺工业开工严重不足。为了引导农民扩大棉、麻、烟等作物的生产，农业部和贸易部根据各地上述作物的生产成本，规定了最低收购价格和棉粮、麻粮、烟粮的合理比价，适当提高了棉、麻、烟等工业原料作物的价格，有效地促进了这些工业原料作物生产的迅速恢复和发展[②]。

四　逐步实行稳定和减轻农民负担的农业税收政策

1950 年召开的中国共产党七届三中全会提出了调整税收，酌量减轻人民负担的政策，但因抗美援朝战争爆发，这一政策未能完全实现。为了稳定和减轻农民负担，人民政府首先改变了过去的摊派办法，实行依率计征、依法减免的新办法，即根据各地的具体情况，不同地区实行不同的税制：新解放区实行全

① 农业部政策研究室：《中国农业经济概要》，北京，农业出版社，1983，第 184 页。

② 详见本书第十八章。

额累进税制，取消地方附加；老解放区实行比例税制。1951年8月31日，中共中央发出《农业税必须贯彻查田定产依率计征》的指示，逐步实行“查田定产，依率计征”[①]。这就是清查土地亩数，划分土地类别，评定土地等级，确定土地常年应产量；同时，实行依率计征，对善于经营、勤劳耕作和因改良技术而超过常年应产量者，其超过部分，不增加税收，因怠于耕作，其产量不及常年应产量者，其应交公粮不予减少。1952年6月16日，政务院在《关于一九五二年农业税收工作指示》中提出：“一九五二年农业税收工作的总方针是：贯彻查田定产，依率计征，依法减免，逐步实现统一累进，并取消一切附加。”[②]同年8月，颁布《受灾农户农业税减免办法》，根据受灾程度的不同，实行“轻灾少减，重灾多减，特轻不减，特重全免”的原则，制定了五等减免农业税的办法[③]。1949~1952年全国农业税负担统计如表15–3所示。

表15－3　1949～1952年全国农业税负担情况

年　份	1949	1950	1951	1952
农业人口（万人）	44726	46059	47626	49191
耕地面积（万亩）	146822	150534	155507	161878
实产量（粮，亿斤）	1847.1	2195.4	2493.2	2924.2
计税产量（亿斤）	1809.6	1860	2090.4	2374.2
占实产量比例%	97.97	84.72	83.84	81.19
实征税额（粮，亿斤）	248.5	269.7	361.5	357.8
占计征产量的比例（%）	13.7	14.5	17.3	15.1
占实产量的比例（%）	13.5	12.3	14.5	12.2
每人平均（市斤）	56	59	76	73
每亩平均（市斤）	17	18	23	22

资料来源：《中国农民负担史》，第四卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第119页。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第94页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第96页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第112～114页。

从表 15-3 可以看出：农业税税额在 1950 年和 1951 年随农业生产发展有所增加，1952 年略有下降。农业税占实产量的比例，1950 年比 1949 年有所下降；1951 年因抗美援朝战争，征粮比例上升；1952 年则有较大幅度的下降。从农业税占国家财政收入的比重来考察，则逐年有所下降：1950 年为 29.3%，1951 年下降到 16.3%，1952 年下降为 14.7%[①]。

五　开展爱国丰产和互助合作运动

土地改革和抗美援朝、保家卫国运动提高了广大农民的政治觉悟和爱国主义热情，人民政府因势利导，普遍开展爱国丰产竞赛运动。1951 年，由山西省著名农业劳动模范李顺达互助组发起的爱国丰产竞赛，得到全国 100 多万个互助组和许多农民的热烈响应。通过竞赛，检查、评比、学习和推广了各地农业劳动模范的丰产经验。如江苏省的全国著名农业劳动模范陈永康水稻丰产经验、山西省植棉劳动模范曲耀离植棉经验等。农业部在总结这一时期的爱国丰产运动时指出："1950 年全国只发现七八个农业丰产单位，1951 年经我部奖励的即有 320 个丰产单位；1952 年全国农业丰产单位增至 100000 余个，其中达到我部奖励标准的约 5000 个"；"1951 年出现了一些丰产村；1952 年不但有了很多丰产村，而且出现了一些丰产县，黑龙江省肇源县 1952 年的单位面积产量超过 1951 年的 92.9%，湖南醴陵全县水稻每亩平均产量达到 800 斤；山西省夏县全县子棉每亩平均产量达到 220 斤"；"丰产纪录逐年提高。1952 年约有 50 个丰产单位突破了 1951 年各种作物的最高纪录"[②]。

爱国丰产运动是以互助合作为基础兴起来的。土地改革以后，许多贫困农民在发展生产上存在缺乏牲畜、农具及其他生产资料的困难，迫切需要互助合作。中国共产党于 1951 年 9 月召开了第一次互助合作会议，作出了《关于农业生产互助合作的决议（草案）》（以下简称《决议》）。《决议》要求各地根据生产发展的需要和可能，按照积极发展、稳步前进的方针和自愿互利的原则，采取典型示范、逐步推广的方法，推动农业互助合作的发展。《决议》提出了引导农民走上互助合作道路的三种形式：临时互助组，仅在农忙季节实行换工互助，又叫季节互助组；常年互助组，实行常年换工互助，有的实行农业和副业的互助相结合、劳动互助和提高技术相结合；初级农业生产合作社，实行土地和其他生产资料作价入股，统一经营，产品统一分配。在 1952 年年底以前，主要是大

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983，第 447 页。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 197 ~ 198 页。

量发展临时互助组，逐步推广常年互助组，有重点地发展初级农业生产合作社。人民政府在经济上和农业生产技术上对互助合作组织实行扶持和优惠的政策，如发放低息农业贷款，供给新式农具、良种耕畜及优良农作物品种等等，促进了互助组和合作社的发展。3 年间，农业生产互助组和农业生产合作社发展情况如表 15-4、表 15-5 所示。

表 15－4　农业生产互助组发展情况

年 份	互助组数（万个）	其中常年组（万个）	季节组（万个）	参加农户（万户）	其中常年组（万户）	季节组（万户）
1950	272.4			1131.3		
1951	467.5			2100.0		
1952	802.6	175.6	627.0	4536.4	1144.8	3391.6

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第 593 页。

表 15－5　农业生产合作社发展情况

年 份	合作社数（个）	其中高级社（个）	初级社（个）	参加农户（户）	其中高级社（户）	初级社（户）
1950	19	1	18	219	32	187
1951	130	1	129	1618	30	1588
1952	4010	10	4000	59000	2000	57000

资料来源：国家统计局：《建国三十年全国农业统计资料（1949—1979）》，1980。

到 1952 年年底，农业生产互助组达到 802.6 万个，其中，常年互助组 175.6 万个，参加农户达到 4536.4 万户；初级农业生产合作社约 4000 个，参加农户 57000 户。据国家统计局统计，当时的互助组的产量一般要比“单干”农民的产量高出 10%～30%。

六　实施抗灾救灾政策

新中国成立初期，各地自然灾害严重。1950～1952 年 3 年成灾面积分别为：7680 万亩、5670 万亩、6645 万亩。人民政府在灾区及时发放救济粮、救济贷款，解救灾民的燃眉之急，同时实行以工代赈，扶助受灾农民生产自救。1950

年政府发放社会救济粮食 11 亿多斤[①]；1951 年国家社会救济事业费支出 6432.4 万元[②]；1952 年国家用于自然灾害的救济费为 10600 万元[③]。人民政府抗灾救灾政策的实施，成为灾区农民恢复和发展农业生产的关键。

第二节　对农业生产的投入

一　国家财政逐年增加对农业生产的资金投入

国民经济恢复时期，由于抗美援朝战争的发生，国家必须以巨大的人力、物力、财力支持战争和国防建设。1950 年和 1951 年，经济建设投资、支出均低于国防费用。但是，3 年中国家财政支出中用于农业生产的资金，随着财政经济状况的好转，逐年有较大幅度的增长：1950 年为 2.74 亿元（按 1952 年不变价格计算），1951 年增加到 4.19 亿元，1952 年增加到 9.04 亿元。1952 年为 1950 年的 329.9%。这些资金主要作为农业事业费和农村救济费支出。此外，每年的基本建设支出中，事关农业的水利建设均占很大比重，如 1952 年，国家对农业基本建设投资 6.46 亿元，占基本建设投资总额的 14.8%，其中水利建设投资 4.24 亿元[④]。

二　国家银行逐年增加对农业的贷款

1950 年农业贷款 21241 万元，1951 年增加为 40147 万元，1952 年增加到 101627 万元[⑤]。1952 年为 1950 年的 478.4%。农业贷款中的生产贷款(包括良种、饲料、小农具、肥料、药械、步犁等方面的贷款)，主要解决贫雇农和有困难的中农的生产困难。农业设备贷款（包括马拉农具、抽水机、打井、水利、水车、力畜、种畜等方面的贷款），主要贷给常年劳动互助组、农业生产合作社。周转性贷款（包括农村副业、手工业和商业、运销、口粮以及生活困难等方面的贷款），主要贷给农村供销合作社和为农业生产服务的集镇手工业及运销商业。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 881 页。

② 财政部编《1951 年国家总结算表》，1952 年 10 月，第 881 页。

③ 财政部编《1952 年国家总结算表》，1953 年 8 月，第 881 页。

④ 《当代中国的农业》，北京，当代中国出版社，1992，第 55 ~ 56 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 160 页。

三　农民在生产发展的基础上增加对农业生产的投入

土地改革以后，广大翻身农民对农业生产的投入有了明显增加。废除封建土地制度，使原来的佃农免去了沉重的地租负担，他们有可能将原来交给地主的地租的一部分或全部投入农业生产。3 年中，农民对农业生产资料的购买力逐年提高。1950~1952 年间，农民实现对农业生产资料的购买力分别为：1950 年为 72626.2 万元，1951 年为 103047.7 万元，1952 年为 140960.8 万元。1952 年为 1950 年的 194%[①]。另据黑龙江、青海、贵州、湖北、江苏 5 省的调查统计，农民已实现对农业生产资料的购买力如表 12-1 所示。从该表可以看出，5 省农民对农业生产资料已实现的购买力，如以 1949 年为 100，1950 年为 131.4，1951 年为 188.3，1952 年为 262.2。分省计算，以 1949 年为 100，1952 年各省指数如下：黑龙江省 369.2，贵州省 227.6，湖北省 259，江苏省 233.4，青海省为 255.5。

四　进行了空前规模的农田水利建设

3 年中，国家财政支出中用于水利建设的经费约 7 亿元，占预算内基本建设投资的 10% 以上。同新中国成立以前相比，1950 年人民政府用于水利建设上的经费，相当于国民党统治时期水利经费支出最多一年的 18 倍，1951 年增加到 48 倍，1952 年上升为 52 倍[②]。3 年中，对全国 4.2 万多公里的江河堤坝的绝大部分进行了整修和加固。对一些水灾比较严重的河流，如淮河、沂河、沭河、永定河、大清河、潮白河开始进行全流域的根本治理[③]。各地因地制宜，举办群众性的小型渠道和蓄水塘堰共 336 万余处；新凿和修复水井 140 多万眼。全国共增加灌溉面积 4950 余万亩，另有 18400 万亩农田因增加和改善了水的供应而免于旱灾的威胁。据当时的粗略估计，由于兴修水利，防止水灾和增加灌溉面积而增产的粮食当以数百万吨计[④]。

---

① 国家统计局：《中华人民共和国 1950—1957 年商业统计资料汇编》，北京，中国统计出版社，1963。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 555 页。

③ 详见本书第十四章。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 553 ～ 555 页。

五　开垦荒地，增施肥料

新中国成立初期，人民政府和中共中央作出关于人民解放军转入生产建设的战略决策，以成建制的人民解放军转业官兵为骨干，吸收城镇青年和移民及农业科技人员，组成农垦大军，在边疆和内地荒原上开垦荒地。同时，实行鼓励农民开垦荒地的政策，规定：垦种生荒地在 3 ~ 5 年内、垦种熟荒地在 1 ~ 3 年内免交农业税[①]。3 年中，开垦了大量的生荒地和熟荒地，使耕地面积显著增加。1949~1952 年间耕地面积增长如表 15–6 所示。

表 15 – 6　1949 ~ 1952年耕地面积增长情况

单位：亩

年　份	1949	1950	1951	1952
耕地总面积	1468220977	1505337738	1555067780	1618778565
当年增加面积		37116761	49370042	63710785
累计增加面积			86846803	150197588

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 223 页。

全国耕地面积从 1949 年的 146822 万亩增加到 1952 年的 161878 万亩，增加耕地 15020 万亩，增长 10.25%。在耕地面积增加的同时，农作物播种面积由于复种指数的提高有了更快的增长，仅以粮食、棉花、油料 3 种作物的播种面积计算，共增加播种面积 27468 万亩，增长 15.7%[②]。

在耕地面积和播种面积增加的同时，每亩施肥量也有所增加。据农业部粗略统计，1952 年每亩耕地平均施农家肥 1500 斤，绿肥种植面积从 1950 年的 2600 多万亩增加到 1952 年的 3450 万亩，增长 32.7%。1952 年与 1949 年相比，全国施肥面积增加 15%，总施肥量约增加 30%[③]。化肥施用量显著增加。新中国成立初期，化学肥料工业年生产能力仅 6000 吨，而且品种单一，只有硫酸铵一种，使用范围仅

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 100 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 224 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 980 页。

在沿海少数地区。以后，逐年增加，由1951年的13万吨增加到1952年的29.5万吨[①]。油饼肥也显著增加，1952年达到222.1万吨，比1951年增长188.5%[②]。

六　兴办国营农场

新中国成立前，全国只有国营农场26个，职工4000人，耕地45万亩，年生产粮食3200万斤，棉花5吨。新中国成立初期，中央军委决定组织军队参加农业生产，组建农场。人民解放军15个师在新疆、甘肃、宁夏、江苏、山东等地建立了第一批农场。另有两个师和一个独立团开赴华南地区建设橡胶农场。与此同时，全国其他一些省区，在沿海、沿江、滨湖、滨河、荒山及荒漠地区开荒建立农场。到1952年年底，全国共建立农场562个，共有职工35.9万人，耕地564万亩，比1949年增长11.6倍，另有橡胶种植园90万亩。1952年，国营农场工农业总产值达到1亿元。当年生产粮食4.5亿斤，棉花9.18万斤，干胶35吨，饲养大小牲畜98万头[③]。国营农场从国外引进现代农业机械，有拖拉机1176台，联合收割机276台，载重汽车2030辆[④]。

七　增殖耕畜，增加农业生产动力

新中国成立初期，农业生产中的主要动力——耕畜不足。据1954年对23省、15000多户农家收支的调查，土地改革结束时，每百户只有耕畜64头，其中耕牛只有43头；贫农每百户只有耕畜46.7头，其中耕牛只有32头。在保护耕畜、奖励繁殖的方针下，人民政府加强兽疫防治工作，推广改善饲养管理的经验，选育并从国外引进优良种畜，改良耕畜品种。3年中，大牲畜从1949年的6002万头增加到1952年的7646万头，增长27.4%，超过历史最高水平7151万头的6.9%[⑤]。

八　增补农具，推广新式农具

据上述对15000多户农家的调查，土地改革结束时，不仅新式农具极少，

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第263页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第259页。

③ 《当代中国的农垦事业》，北京，中国社会科学出版社，1986，第14页。

④ 《当代中国的农垦事业》，北京，中国社会科学出版社，1986，第488页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第836、984页。

旧式农具也严重不足。每百户农家只有旧式犁 53.9 部，新式犁 0.06 部。每百户贫农只有旧式犁 41.3 部，新式犁 0.03 部。1951 年 1 月，农业部召开的农具工作会议上提出迅速增补旧式农具，稳步发展新式农具的方针。国家有计划地在各地新建大型农具工厂 18 个，小型农具工厂 100 多个。3 年中，共推广新式农具 43.9 万部，农用排灌机械 11.75 万匹马力，农用铁轮水车 29.3 万辆，农用拖拉机 2006 台。新式农具耕地深、盖土严，有利于消灭杂草病虫，可以保持和形成土壤团粒结构，增进土壤肥力。同时，由于新式农具工作效率高，节省劳动力，在农忙季节不误农时，及时播种，出苗整齐，及时收割，减少损失，可以提高单位面积产量。据东北区 6 个农业试验场和 60 多个互助组的资料，使用新式农具平均增产 25%左右[①]。

第三节　农业生产技术的改良

农业生产的发展，不仅需要正确的经济政策以调动劳动者的积极性，增加资金、物资和劳动的投入，还必须努力推动农业生产技术的改进。新中国成立初期，人民政府在各大区成立了农业科学研究所，在一些省、区成立综合性的农业试验场。在高等院校的院系调整中，新建和加强了农业院校，壮大了农业科研队伍。农业部为加强农业生产技术推广工作，相继建立了从中央到地方的各级农业技术推广机构；以县为单位，兼顾经济区划，平均每 15 万亩耕地设立一个农业综合技术指导站。广大农业科技工作者从当地实际出发，总结农业劳动模范的丰产经验，指导农业生产技术改良。在农作物品种改良和良种推广、农作物病虫害的防治、土壤改良以及各种农作物的耕作技术和栽培技术的改良方面，都取得了一定的成效。

一　农作物品种改良和良种推广

种子是农作物种植的基本前提，选育和推广农作物优良品种是迅速提高农作物产量的关键措施之一。1949 年 12 月，农业部召开的农业工作会议上确定以推广良种作为增产粮食和棉花的重要措施。1950 年 2 月，农业部召开的华北农业技术工作会议上制定了《五年良种普及计划（草案）》[②]。8 月，召开全国种子会议，

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 434 ~ 435 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 264 ~ 268 页。

决定广泛开展群众性的选种活动，发掘农家优良品种。由专区和县示范农场组织当地乡、村地方品种的评选，然后对初选品种进行示范和对比试验，选出适合当地生产的良种，就地繁殖，就地推广，并组织地区间的换种。同时，各大区及省级农业试验研究单位开展水稻、小麦、玉米、棉花等主要农作物的品种区域试验，培育优良品种。这样，就建立起了发动农民普遍选种、育种、换种与农业科技人员用先进的科学方法培育、繁殖优良品种相结合的一整套良种繁殖和推广制度，加速了良种的推广。到 1952 年，全国良种种植面积达到 813.3 万公顷，比新中国成立前扩大了 11 倍。几种主要农作物品种改良和良种推广情况如下。

（一）水稻

新中国成立前，水稻品种严重混杂退化，如按常规育种，很难适应发展生产的需要。农业部门组织广大科技人员从 1950 年开始在全国范围内广泛开展了地方品种的评选、鉴定和推广。水稻科技人员深入稻产区，与广大农民一起调查各种水稻品种的来历、名称、特征、适应地区和栽培要点，从多方面予以比较评选。在各产区都评选出一批优良品种，如广东的塘埔矮、石脚矮，福建的陆财号、三冬号，湖南的胜利籼、万利籼，江苏的老来青，浙江的浙场 3 号，江西的南特 16 号，安徽的五十子，四川的中农 4 号等。仅胜利籼品种就在长江中下游推广种植面积 133.33 万公顷。上述品种一般比原来的农家品种平均每亩增产稻谷 50 斤左右。据统计，1951 年推广水稻优良品种种植面积 980.7 万亩；1952 年推广水稻优良品种种植面积达到 2280.4 万亩[①]。

（二）小麦

新中国成立初期，针对小麦锈虫病危害严重的情况，1950 年农业科技人员主要是评选各小麦区抗锈病良种，系统选育出一批抗病虫害的良种，如北方冬麦区的蚰子麦和徐州 438 号、平原 50 号、蚂蚱麦等。在评选和推广地方良种的同时，还推广了早期杂交育成的品种和从国外引进的及系统选育的品种，如碧玛 1 号，在区域试验和示范中表现优异，它茎秆粗壮，穗大粒多，耐肥抗倒伏，抗条锈病强，早熟，品质好，1949 年种植面积不到 300 亩，1953 年迅速扩大到 700 多万亩。又如南大 2419，在长江流域进行区域试验，表现出适应性广、较早熟、抗条锈病和吸浆虫病强、穗大、粒多，也得到了迅速推广。据统计，1951 年共推广小麦优良品种种植面积 1030.3 万亩，1952 年增加到 2493.1

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 296 页。

万亩[①]。

（三）玉米

1950 年 3 月，农业部召开全国玉米工作会议，制定了《全国玉米改良计划》，并向各地发出《关于玉米选种工作的指示》[②]，提出以选用优良农家品种为主，同时开展品种间杂交和双交种的选育和应用。在近期内，推广简便易行的人工辅助授粉和去雄选种等措施。各玉米产区推广了金皇后、金顶子、白马牙、英粒子等优良品种，仅在北方各省即推广种植 1000 万亩以上。农业科技工作者在评选农家优良品种的基础上，开始选育和应用玉米品种间杂交种。1950 年，陈启文教授在山东主持选育的品种间杂交种——坊杂 2 号、坊杂 4 号，最先在生产上应用，到 1953 年，山东推广面积达 200 多万亩。

（四）棉花

新中国成立前，棉花品种已严重混杂退化，产量很低，亩产皮棉仅 21 斤，质量下降。为了迅速提高棉花产量和品质，1949 年春，华北人民政府农业部就成立了棉产改进处，加强对斯字棉 2B 良种的繁殖保种工作。1950 年 2 月，从美国引进优良棉种 2000 吨，其中有著名农学家邹秉文教授从美国引进的 480 吨岱字棉 15 号良种，品质好，产量高，适应性广。农业部十分重视岱字棉 15 号良种的繁殖和推广，当年在江苏南通地区、松江地区和江西彭泽县建立良种管理区，集中繁殖，严格去杂去劣，良种子棉由良种轧花厂轧花保种。1950 年 11 月，农业部发布了《建立棉种选育繁殖推广制度及五年普及良种计划（草案）》[③]，要求科研单位繁育“原良种”，良种繁殖农场生产“原良种”；在推广良种种植地区，要集中建立良种繁殖区，配备良种轧花厂，对良种子棉分收分轧。在全国各棉花良种繁殖区共配置了 58 个良种轧花厂。各大区农业科学研究所分别进行了棉花品种区域试验，以鉴定棉花良种推广价值及其适应范围，使适应各棉区的优良品种能得到及时的推广。农业部和贸易部还联合决定，对良种繁殖区的良种子棉实行加价 4% 的收购政策，以鼓励农民繁殖良种，保证良种子棉集中收购，由良种轧花厂轧花保种，以防止棉种混杂和降低棉种质量。上述措施使棉花良种得以迅速推广。据统计，1950 年推广棉花良种种植面积 1047 万亩，1951 年

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 296 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 279 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 307 ~ 313 页。

增加到 2287 万亩，1952 年增加到 4180 万亩[1]。1952 年，棉花优良品种种植面积已经占全部棉花种植面积的 50%以上。

二　农作物病虫害的防治

新中国成立初期，农作物病虫害对农业生产危害严重。人民政府制定和执行了及早预防、防重于治的方针。1950 年，农业部在全国各地建立了 28 个农作物病虫害防治站，到 1952 年，增加到 120 个。各大区和省都建立了农作物病虫害防治机构。为了解决农业植保人员的不足，农业部还举办植保训练班，培训植保技术人员，成立拥有 80 多人的农作物病虫害防治队，在全国各地巡回检查、督导农作物病虫害防治工作。3 年中，共动员了 1200 万名农民在 5400 多万亩耕地上防治病虫害，减轻了病虫害对农业生产的危害。据农业部估计，3 年中，由于防治病虫害，约减少农作物产量损失折合粮食 300 亿斤。几种主要农作物病虫害的防治情形分述如下。

（一）蝗虫的防治

蝗虫是中国历史上危害农作物最严重的害虫。据统计，从公元前 707 年至 1935 年，曾发生 796 次大的蝗灾。1949~1952 年，蝗灾连年发生，受害面积 400 多万公顷。人民政府把消灭蝗害当做农业生产上的一项重要任务，提出“治早、治小、治了”的方针，国家拨出专项经费用于治蝗。1951 年蝗虫危害季节，人民空军出动 5 架飞机参加治蝗。当时药械缺乏，主要靠发动和组织群众人工灭蝗。1950 年共出动 19000 个工日，治蝗面积 1300 万亩。当年由于事先准备不足，防治不彻底，残留飞蝗、遗卵较多。1951 年准备充分，及早防治，在蝗区建立 23 个治蝗站，培训了 5 万多名农民侦察员、药械手。当年夏蝗发生面达 1400 万亩，由于防治及时，采用人工防治和药械防治相结合的方法，把大部分夏蝻消灭在幼龄期，使秋蝗发生面积减少到 390 余万亩，减轻了秋季防治任务。当年共施用药粉 600 万斤，麦麸 292 万斤，用人工 7600 万人。除广泛应用喷粉药杀、毒饵诱杀及人工除治外，有的地方还用鸭、鸡啄食蝗蝻。平原省梁山县利用养鸭户 12000 只鸭子，在 8 天内消灭了 8 里长、6 里宽的湖面上的蝗蝻；苏北宿迁县亚腰湖农民用近 30000 只鸡，在 2000 亩耕地上啄食蝗蝻 48000 斤。由于各地组织联防，层层包干，防治及时，也较彻底，当年估计约减少粮食损失 1749600

---

[1] 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 318 页。

万斤，并使以后蝗虫的发生和危害大为减轻[1]。

（二）水稻螟虫的防治

螟虫严重危害水稻生产。1949年，螟虫使苏南减产稻谷约10亿斤，浙江减产稻谷约20亿斤，全国估计减产稻谷在100亿斤以上。1950年，各地进行了积极防治并创造了许多防治办法。如江西南昌等19县，实行“三耕”（秋耕、普遍冬耕、提早春耕），结合“三光”，即将稻根拔光、捡光、烧光的办法，消灭在稻根中过冬的幼虫，使1951年螟虫发生减少，危害减轻。华东稻产区1950年春季发动农民在秧田期采卵捕蛾，夏秋季稻田点灯诱蛾，冬季普遍冬耕、掘稻根。农业科技人员总结了上述防治经验,发现三化螟对水稻生产的危害最严重。因此，农业部提出，以防治三化螟为主要对象和防治重点。1951年，南方稻区采取耕稻根等措施，消灭越冬三化螟。当年秋冬季耕稻田302.7万公顷，掘毁稻根水田面积71.3公顷，同时发动农民捕蛾采卵，共用人工2893万人，使螟虫危害大为减轻。据9省区不完全统计，当年损失稻谷25亿斤。1952年6月，农业部召开全国治螟会议，制定四季治螟的对策，在主要稻产区建立稻螟观察站和治螟示范区，提出5年消灭螟灾的计划[2]。

（三）小麦锈病和小麦吸浆虫的防治

1950年小麦条锈病大流行，造成小麦严重减产，全国减产120亿斤。根据周恩来总理的指示，农业部于1950年8月召开全国防治小麦锈病座谈会，成立了全国小麦锈病防治研究委员会，组织育种栽培和植物病防治等多学科的科技人员研究、拟定防治措施。从此，各地加强了对小麦锈病的防治，尤其重视抗锈病小麦品种的选育、繁殖和推广。碧玛1号和南大2419号抗锈病良种的迅速推广，使小麦锈病的发生和危害大为减轻。

小麦吸浆虫也是对小麦生产危害严重的虫害。1950年在产麦区7个省88个县发生小麦吸浆虫病。据安徽阜阳、河南南阳两个专区20个县的统计，有700余万亩麦田受害，减产小麦4亿余斤。陕西关中麦区一般减收三成，重灾区减产达八九成。重灾区农民因减产不敢继续种麦或减少种麦，苏北太兴县当年减少冬小麦种植面积15%；陕西省武功县麦田从占耕地的50%减少到8%。1951年4月，农业部召开小麦吸浆虫防治座谈会，总结了各地群众防治小麦吸浆虫的经验。如河南南阳地区实行拉网捕虫与药剂防治相结合；在陕西关中一带发现两种寄生蜂

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第369～379页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第379～385页。

对小麦吸浆虫有抑制作用。1951年，小麦吸浆虫发生面积较大，但由于防治及时，危害较轻。1952年4月全国小麦吸浆虫防治座谈会上，在进一步总结1951年防治经验的基础上，农业科技人员研究小麦吸浆虫的生活习性，提出选育抗吸浆虫品种，如西北6028号、华东南大2419号、中农28号等，在耕作制度上，实行麦收后及时浅耕曝晒以消灭幼虫等办法，减轻了吸浆虫的危害[①]。

（四）棉花病虫害的防治

新中国成立初期，棉花播种面积迅速扩大，许多新植棉区的农民缺乏防治棉花病虫害的经验，致使1951年棉蚜发生面积猛增，受害面积占种植面积的60%以上，其中有1/3的棉田棉叶卷缩。各棉区广泛发动农民群众开展对棉蚜虫的防治，在226万顷棉田上，挽回皮棉损失101.7万担以上。1952年，政府及时发放防治棉花病虫害农药贷款5000余万元。供销合作社经营贷放棉虫药剂5900余万斤，喷雾器38万多具，分别比1951年增加7倍和3倍。农业部在北京和武汉分别召开北方和南方棉区专业干部训练班，总结各地防治棉花病虫害的经验。各省举办棉花病虫害防治技术传授站，广泛传授防治技术，仅河北、山西两省就有827.4万农民学习掌握了防治技术。各地广泛采用凉温汤浸种，结合草木灰拌种，用棉油皂、烟叶和鱼藤等制的农药防治棉虫，收到明显的成效。当年，全国防治棉虫的棉田面积达266.7万公顷，防治棉病的棉田面积140万公顷，估计挽回皮棉损失150余万担[②]。

三　土壤改良

土壤是农作物生长的基础，改良土壤，保持和提高土壤肥力，是发展农业生产的重要措施之一。1950年，农业部召开第一次全国土壤肥料工作会议，全国著名的土壤肥料专家共商改良土壤大计。会议讨论并拟定了土壤调查研究、荒地合理利用、水土保持、土壤改良及增施肥料等各项实施计划（5年），提出制定了黄泛区的土壤改良和利用、北方盐渍土改良实验研究、南方红壤土改良实验研究、西北黄土区及沙漠风蚀区水土保持8个实验区的实验内容和近期（1950~1951年）的要求。此后，农业科技人员在各实验区内的实验研究中，系统总结了农民在生产实践中改良土壤的成功经验，并以先进的科学技术为指导，在各实验区的土壤改良、水土保持中取得了一批开创性的成果，为以后各

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第386～389页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第391～397页。

地的土壤改良打下了初步的基础。与此同时，旱地改水田也取得了明显的成效。1949~1952 年间水田面积和水浇地面积增加如表 15-7 所示。

表 15-7　1949 ~ 1952年水田和水浇地面积增加情况

单位：亩

年　份	1949	1950	1951	1952
水田面积	342269364	347092342	357612250	387799020
当年增加		4822978	10519908	30186770
累计增加			15342886	45529656
水浇地面积	48440920	55632232	62311103	73342860
当年增加		7191312	6678871	11031757
累计增加			13870183	24901940

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 223 ~ 224 页。

从表 15-7 可以看出，1950~1952 年间，累计增加水田面积 45529656 亩，1952 年比 1949 年水田面积增加 13.3%；累计增加水浇地面积 24901940 亩，1952 年比 1949 年增加 51.4%。

四　耕作技术和栽培技术的改良

中国是具有 7000 多年农耕历史的农业大国，具有精耕细作的优良传统。新中国成立后，广大农业科技工作人员响应政府号召，深入农村，总结农民的丰产经验，系统总结各地各作物精耕细作的传统经验，因地制宜地加以推广。农业部 1952 年在总结 1950~1951 年间农业大面积增产经验的基础上，制定出各种农作物的《技术指导纲要》。《技术指导纲要》对不同地区、不同土壤、气候等条件均有不同的规定和要求，具有因地因时制宜的特点。它既是对各种农作物精耕细作传统经验的总结，又是传统经验与先进的农业技术的密切结合，同时也是各单项耕作技术与综合技术的有机结合，符合农业生态发展的要求，能够有效地增加农作物单位面积产量。以下为几种主要农作物耕作技术和栽培技术改良的简要情况。

（一）水稻

1950 年 3 月，农业部发出指示，提倡推广双季稻的栽培，以增加稻谷产量。1950~1952 年间，南方水稻区以改善水利条件为中心，改变生产条件，变一熟为

两熟，即将单季稻改成油菜—水稻、小麦—水稻或双季稻，取得了增产的良好效果。1950年，涌现出江苏省陈永康的一季晚粳稻、吉林省崔竹松的北方一季稻、湖南省李呈桂的双季稻等一批丰产田。农业科技人员总结了他们的经验，并在各地推广。我国水稻生产过去以传统的水育秧苗法为主，由于春季寒潮入侵频繁、气温极不稳定，经常发生严重烂秧和死苗现象。总结和推广陈永康创造的落谷稀、播得匀、浅水勤灌、培育壮秧的经验，对提高成秧率、减少烂秧和死苗起了很好的作用。在1950年丰收的基础上，陈永康在1951年又创造了亩产1400多斤的新成绩。1952年，江苏省金山县有247000亩稻田采用了陈永康的丰产技术，获得了增产五成到1倍的大丰收。湖南醴陵县学习推广李呈桂双季稻的栽培技术，1951年全县水稻总产量增产三成以上。1952年农业部在总结上述丰产经验的基础上，制定了《水稻丰产指导纲要》[①]。《水稻丰产指导纲要》的贯彻实施，对全面、系统地改进水稻耕作技术和栽培技术，提高单位面积产量，起了促进作用。1949~1952年间，全国水稻单位面积产量从1949年的252斤提高到1952年的322斤，平均每亩增加70斤，增长27.8%[②]。

（二）小麦

1950年6月，农业部发出指示，要求春小麦区在可能引种冬小麦的地区，有组织有计划地扩展冬小麦的种植面积。与此同时，北方冬小麦区在水肥条件具备的地区，扩大间、套、复种面积；在南方冬小麦区，发展稻麦两熟的耕作和栽培制度，大力提倡利用冬闲田扩大小麦种植面积。从事小麦耕作和栽培技术研究的农业科技人员，重点研究小麦的播种期、播种量、播种方法、耕作保墒、越冬保苗、防止春霜冻害、防倒伏以及间、套、复种两季技术。历史上北方冬小麦区播种量偏少，缺苗断垄严重；南方小麦区习惯望天撒播，麦苗不匀不壮，产量很低。1951年，农业部总结了各地丰产的典型经验，如陕西省韩城县农民史安福种植1.85亩水浇地小麦，平均亩产达到810斤，主要经验是下种量由10斤增加到17斤，缩小行距，加宽播幅，使麦苗分布均匀。同时，在北京双桥农场做了大面积小麦稀密植比较试验，所得结果是：稀植地行距1.5尺，每亩平均产量138.5斤，而密植地行距5寸，每亩平均产量260.6斤，密植地产量为稀植地的两倍。此外，还推广山东胶东地区农民创造的“窝麦”栽培法。在南方小麦产区广泛推广改撒播为条播，为间、套、复种创造条件。1952年，农业部在

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第328～333页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第571页。

总结上述经验的基础上，制定和公布了《冬小麦丰产技术试行纲要》，提出了以合理密植为中心的一整套小麦丰产栽培方案，促进了小麦生产的发展[①]。

（三）玉米

新中国成立前，玉米耕作粗放，施肥少，密度稀。民间流行着“稠一千，稀八百”和“玉米地里卧牛，还嫌种得稠”的谚语。大部分地区玉米亩产量仅100斤左右。新中国成立初期，各地涌现出一批玉米丰产典型，如山西平顺县郭玉恩1951年创造了春玉米平均每亩产量达1500斤的高产纪录。农业科技人员总结了玉米丰产经验，主要是:（1）深耕细耙；（2）合理施肥；（3）适当密植；（4）加强田间管理。此外，还有玉米与其他农作物间套种、北方玉米蹲苗壮苗、南方秋玉米育苗移栽以及去雄选种、人工辅助授粉等经验。这些经验的推广，对玉米增加单位面积产量起了重要作用。1952年，玉米每亩平均产量由1949年的100斤左右提高到179斤[②]。

（四）棉花

农业科技人员深入农村总结丰产劳动模范的植棉经验，如山西解县农民曲耀离1950年平均亩产745斤子棉，1951年又创造了亩产子棉900斤的成绩；江西彭泽县农民吴宜文每亩产子棉881斤。各地因地制宜地推广了他们的植棉技术。在北方棉产区，主要推广防旱保墒、适时播种、早间苗、密留苗、晚定苗和曲耀离创造的“看天、看地、看苗”，合理掌握水肥、适当控制前期生长的蹲苗技术以及合理整枝技术。在长江流域棉区，主要进行了棉花和冬作物一年两熟的栽培制度的改革，适应这种改革的需要，广泛推行改撒播为条播，推广湖南植棉模范杨天才创造的条播器。许多地区推广了上年条播冬小麦，春季在麦行间条播棉花的种植方法。此外，适应两熟制的棉田逐步推广，有的地区还成功地推行了棉花育苗移栽的革新。1951年，总结了河北省肥乡县天台山等26个村62150亩旱地棉田亩产子棉180斤大面积丰产的经验。1952年3月，农业部制定和公布了《棉花丰产技术指导纲要》，提出了一整套植棉技术的改革，包括深耕多肥、选用良种、及时播种、适当密植、保证全苗、增施肥料、防旱防水、早锄多锄、防治病虫、合理整枝等10项技术[③]。《棉花丰产技术指导纲要》特别

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第338～347页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第571页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第353～357页。

强调技术改革中的整体技术观点和灵活运用，反对机械、刻板地搬用。《棉花丰产技术指导纲要》的实施，促进了棉花单位面积产量的提高。山西翼城县梁村吴春安农业社1952年80多亩水浇棉田亩产子棉1021.3斤。1949~1952年，全国棉花单位面积产量由1949年的亩产皮棉22斤增加到1952年的31斤，增长40.9%，1952年当年增长24%。这样的增长速度，在我国植棉史上是空前的[①]。

总之，在国民经济恢复时期农业生产的恢复和发展中，在进行生产关系的改革以调动农民生产积极性的同时，比较重视对农业生产的投入和农业生产技术的改良，特别是比较重视市场对农业生产的调节作用，在大力发展城乡物资交流的同时，运用价格杠杆，充分发挥价值规律对农业生产的调节作用，因而使农业生产取得了出人预料的高速度的恢复和发展。

第四节　农业全面恢复和发展的概况

1949~1952年间，农业生产和农村经济的恢复和发展是迅速的。种植业、畜牧业、林业、渔业和副业，均得到比较全面的恢复和发展。在生产恢复和发展的基础上，农民生活也得到了初步的改善。

一　种植业全面的恢复和发展

3年中，种植业产值增长54.5%，从1949年的224.3亿元，增加到1952年的346.6亿元。

（一）粮食生产迅速恢复，超过了历史上最高年产水平

3年间，粮食生产增长如表15-8所示。

从表15-8可以看出，粮食播种面积从1949年的164938万亩增加到1952年的185968万亩；每亩产量从1949年的137斤增加到1952年的176斤；粮食总产量从1949年的2263.6亿斤，增加到1952年的3278.3亿斤，增长44.8%。与历史上最高年产量比较，粮食总产量增长109.3%，其中稻谷比历史上最高年产量超出19.4%。

此外，1952年玉米产量337亿斤，为历史上最高年产量的166.8%。薯类作物总产量（折合粮食）从1949年的196.9亿斤增加到326.5亿斤，增长65.8%。大豆总产量从1949年的101.7亿斤增加到1952年的190.4亿斤，增长87.2%。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第590页。

表 15－8　1949~1952年粮食生产增长情况

年　份	1949	1950	1951	1952
粮食播种面积（万亩）	164938	171609	176653	185968
其中：稻谷（万亩）	38563	39224	40400	42573
小麦（万亩）	32273	34200	34582	37170
粮食亩产量（斤）	137	154	163	176
其中：稻谷（斤）	252	281	300	322
小麦（斤）	86	85	100	98
粮食总产量（亿斤）	2263.6	2642.5	2373.7	3278.3
其中：稻谷（亿斤）	972.9	1102	1211.1	1368.5
小麦（亿斤）	276.2	289.9	344.6	362.5

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 571 ~ 572 页。

（二）棉花生产恢复和发展得更为迅速

3 年间，棉花生产发展情况如表 15–9 所示。

表 15－9　1949 ~ 1952年棉花生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
播种面积（万亩）	4155.0	5679.0	8227.0	8364.0
亩产量（斤）	22.0	24.0	25.0	31.0
总产量（万担）	888.8	1384.9	2061.1	2607.7

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 590 页。

从表 15–9 可以看出，棉花总产量从 1949 年的 888.8 万担增加到 1952 年的 2607.7 万担，增长 193.4%，为历史上最高年产量的 153.6%。

（三）麻类生产也得到了迅速的发展

3 年间，麻类生产情况如表 15–10 所示。

黄红麻总产量 1952 年为 1949 年的 829%，为历史上最高年产量的 280.7%。此外，1952 年还种植苎麻 68 万亩，产苎麻 80.9 万担。

表 15－10　1949～1952年黄红麻生产情况

年份	1949	1950	1951	1952
播种面积（万亩）	43.0	73.0	266.0	237
总产量（万担）	73.7	157.6	499.4	611

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 602 页。

（四）油料作物包括花生、油菜子、芝麻生产有所恢复，但尚未达历史最高水平

从表 15–11 可以看出，油料作物 1952 年的总产量与 1949 年相比，增长 63.6％。其中，1952 年花生产量 4631.5 万担，比 1949 年的 2536.4 万担增长 82.6％。

表 15－11　1949～1952年油料作物生产发展情况

年　份	1949	1950	1951	1952
播种面积（万亩）	6342	6265	7718	8571.0
亩产量（斤）	81	95	94	98.0
总产量（万担）	5127	5944	7240	8386.3

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 675 ～ 676 页。

（五）糖类作物（包括甘蔗、甜菜）生产得到迅速的恢复和发展

1949~1952 年间，糖类作物生产统计如表 15–12 所示。

表 15－12　1949～1952年糖类作物生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
甘蔗播种面积（万亩）	162	169	212	274
每亩产量（斤）	3255	3717	4362	5200
总产量（万担）	528.4	6266.8	9257.8	14231.6
甜菜播种面积（万亩）	24	31	35	53
每亩产量（斤）	1594	1566	2047	1819
总产量（万担）	381.1	489.8	720.0	957.1

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 676 页。

从表 15–12 可以看出，甘蔗播种面积从 1949 年的 162 万亩增加到 1952 年的 274 万亩；总产量从 1949 年的 528.4 万担增加到 1952 年的 14231.6 万担，增长 169.33%。甜菜播种面积从 1949 年的 24 万亩增加到 1952 年的 53 万亩；总产量从 1949 年的 381.1 万担增加到 1952 年的 957.1 万担，增长 151.14%。

（六）烤烟生产也得到了迅速的发展

1949~1952 年，烤烟生产统计如表 15–13 所示。

表 15 – 13　1949 ~ 1952年烤烟生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
播种面积（万亩）	91	92	358	279
每亩产量（斤）	94	123	136	159
总产量（万担）	85.8	113	484.3	443.2

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 653 页。

从表 15–13 可以看出，烤烟播种面积由 1949 年的 91 万亩增加到 1952 年的 279 万亩；总产量由 1949 年的 85.8 万担增加到 1952 年的 443.2 万担，增长 416.5%。

（七）蚕茧生产也得到了一定程度的恢复和发展

1949~1952 年，蚕茧生产统计如表 15–14 所示。

表 15 – 14　1949 ~ 1952年蚕茧生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
桑园面积（万亩）	298	303	303	301.6
桑蚕茧总产量（万担）	61.8	67.4	94	124.5
柞蚕茧总产量（万担）	23.8	50.3	53.1	122.1

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 617 页。

从表 15–14 可以看出，桑蚕茧总产量从 1949 年的 61.8 万担增加到 1952 年的 124.5 万担，增长 101.45%；柞蚕茧从 1949 年的 23.8 万担增加到 1952 年的 122.1 万担，增长 413.0%。

（八）茶叶生产也有所恢复

1949~1952 年，茶叶生产统计如表 15–15 所示。

表 15－15　1949～1952年茶叶生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
茶园面积（万亩）	232	254	281	336
茶叶产量（万担）	82.1	130.4	157.4	164.8

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 637 页。

从表 15–15 可以看出，茶园面积从 1949 年的 232 万亩增加到 1952 年的 336 万亩；总产量从 1949 年的 82.1 万担增加到 1952 年的 164.8 万担，增长 100.7%。

（九）水果生产得到较快的恢复和发展

1949~1952 年，水果生产统计如表 15–16 所示。

表 15－16　1949～1952年水果生产情况

年　份	1949	1950	1951	1952
果园面积（万亩）	—	—	—	1026.6
水果总产量（万担）	2400	2649	3127	4886

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 673 页。

从表 15–16 可以看出，水果总产量从 1949 年的 2400 万担增加到 1952 年的 4886 万担，增长 103.5%。在 1952 年的产量中，苹果 2361 万担，柑橘 413.2 万担，梨 787.5 万担。

（十）橡胶种植业的起步

新中国成立前，我国除少数华侨在华南地区种植少量橡胶树外，基本上没有橡胶种植业。为打破帝国主义对我国的封锁禁运，突破天然橡胶种植禁区（世界天然橡胶生产都集中在赤道以南 10 度到赤道以北 15 度之间的热带地区，我国国土除西沙、南沙群岛外，都在北纬 18 度以北），中共中央作出了“一定建立我们自己的橡胶生产基地”的战略决策。1951 年 8 月，政务院发布《关于扩大培植橡胶树的决定》，并抽调中国人民解放军组建林业工程部队到海南、湛江、合浦垦区开荒建设橡胶农场。到 1952 年年底，共开荒地 162 万亩，种植橡胶 90 万亩，当年产干胶 35 吨。

二　畜牧业生产的恢复和发展

1949~1952 年，无论是农区畜牧业还是牧区畜牧业，都得到了全面的恢复和

发展。牧区在土地改革中实行"牧场公有，放牧自由"，"不斗、不分、不划阶级"，"牧工牧主两利"和"扶助贫困牧民发展生产"的政策，促进了牧区牧业生产的恢复和发展。在农区，实行禁宰耕畜，奖励繁殖；防治兽疫；引进种畜，改良畜种；组织牲畜和畜产品运销的政策措施，促进了畜牧业的发展。3 年间，全国大牲畜年末存栏总头数如表 15–17 所示。

表 15 – 17　1949 ~ 1952年全国大牲畜年末存栏数

单位：万头

年　份	1949	1950	1951	1952
牲畜总头数	6002.3	6537.7	7040.9	7645.8
其中：黄牛	3375.2	3718.8	4061.9	4496.0
水牛	1018.4	1091.5	1146.9	1164.0
马	487.5	521.4	548.6	613.0
骡	147.1	149.7	155.3	163.7
驴	949.4	1031.7	1101.6	1180.6
骆驼	24.7	24.6	26.6	28.5

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 836 页。

1952 年大牲畜总头数同历史上最高年的水平比较，增长 6.9%，其中牛增长 17.2%。

1949~1952 年，全国猪、羊年末存栏数历年增长如表 15–18 所示。

表 15 – 18　1949 ~ 1952年猪、羊年末存栏数

单位：万只

年　份	1949	1950	1951	1952
猪	5775	6401	7440	8977
羊	4235	4673	5287	6178

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 836 页。

从表 15–18 可以看出，生猪年末存栏数 1952 年比 1949 年增长 55.4%，为历史上最高年产水平的 114.3%。羊的年末存栏数 1952 年比 1949 年增长 45.9%。

3 年中，畜牧业总产值增长 42.1%。

三　渔业生产的恢复和发展

渔业生产也取得了较好的成绩。1950 年 2 月在北京召开全国渔业会议，制定了“以恢复为主”的渔业生产方针，发动灾区渔民生产自救，克服困难，实行使鱼价低于肉价等于粮价，即“斤鱼斤粮”的鱼价政策。政府积极建立和扶植国营渔业，实行“集中领导，分散经营”的方针，使其在很短的时期内从恢复走向发展。各地制定渔业法令，保护渔场，改建渔业市场。中央人民政府发放 4000 万斤小米渔贷和 5 万吨渔盐，扶持渔民恢复生产，并引导渔民走合作经济的道路。全国水产品产量历年增长如表 15-19 所示。

表 15－19　1949～1952年水产品产量

单位：万吨

年　份	1949	1950	1951	1952
水产品总产量	44.8	91.2	133.2	166.6
海产品产量		54.6	81.5	106.0
其中：养殖		1.0	3.0	6.0
捕捞		53.6	78.5	100.0
淡水产品产量		36.6	51.7	60.6
其中：养殖		6.6	11.7	13.6
捕捞		30.0	40.0	47.0

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 869 页。

1952 年全国水产品总产量比 1949 年增长 271.8%，为历史上最高水平 1936 年 150 万吨的 111.1%。水产品即渔业总产值从 1949 年的 6000 万元增加到 1952 年的 13000 万元，增长 116.7%。按生产性质划分，1952 年天然生产部分达 147 万吨，比 1950 年增长 75.8%；人工养殖部分达 19.6 万吨，比 1950 年增长 1.58 倍。海水生产所占比例较大，而淡水生产和人工养殖所占比重较小。

四　林业生产的恢复和发展

林业建设具有亦工亦农的双重属性，采种、育苗、造林、育林属于大农业范畴；木材采伐、运输、加工利用属于工业范畴。由于长期战争的破坏，中国森林资

源和林业生产破坏严重，林地面积大幅度下降。3年间，除了采取各种措施保护原有森林资源外，各地开展了大规模的造林运动，为森林资源的增殖创造条件。1950年，第一次全国林业会议确定了“普遍护林，重点造林，合理采伐和合理利用”的方针。在护林防火、制止乱砍滥伐、封山育林的同时，有计划地实施重点造林。1950~1952年，全国造林的重点地区在冀西、冀中（永定河下游）、陕北、豫东、东北西部和苏北沿海一带。在土地改革中，对山林的分配，实行没收地主的山林，分配给原来经营林木的农民或愿意经营林木的农民，区别用材林（如松山、杉山等）、经济林（如茶山、油茶山、油桐山等），公平合理分配，经济林折抵田地分配，不宜个体经营的山林分给数户合作经营或归一村公有。分给农民的山林折产，多分田地的少分山林，少分田地的多分山林。分配的山林填入土地证，写明山林面积和“四至”（东、南、西、北四面边界），打界桩。祖祖辈辈为地主经营林木的农民有了自己的林木，护林和造林的积极性空前高涨。这一时期，从造林的规模和速度看，在中国历史上是前所未有的。1950~1952年全国造林面积如表15-20所示。

表15－20　1949～1952年全国造林面积

单位：万亩

年　份	1949	1950	1951	1952
造林总面积	90.0	189.8	676.5	1628.6
其中：用材林		21.3	115.4	750.5
防护林		100.9	379.2	814.7

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第741页。

1949年全国造林面积只有90.0万亩，1952年造林面积达到1628.6万亩，为1949年的18.1倍。3年共造林2494.9万亩。在上述造林面积中，有冀西、豫东的防沙林和永定河下游的防护林；有规模巨大，分布长达1100多公里、宽200～300公里的东北西部和内蒙古自治区东部的防护林；有陕西北部的防沙林；还有江苏北部和山东沿海的防风林。3年中，林业产值从1949年的1.6亿元增加到1952年的2.9亿元，增长81.3%[①]。林业的恢复和发展，对减轻自然灾害，

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第982页。

改善生态环境，促进农业的生产发展，起到了重要的作用。

五　农村副业的恢复和发展

农村副业包括采集、狩猎、编织、刺绣、缝纫和其他手工业，范围很广，当时将种植业以外的农村经营或专营的其他生产或劳务均统称为副业、手工业，仅其中兼营“四坊”（即油坊、磨坊、粉坊、酒坊）、“五匠”（即铁匠、木匠、泥瓦匠、篾匠、油漆匠）者就约有1000万人。人民政府对恢复和发展农村副业和手工业实行了一系列扶持政策和措施。首先，在开展生产救灾中，把恢复、发展副业和手工业作为农村生产救灾的重要门路之一。1949年12月29日，政务院在《关于生产救灾的指示》中，把“因地制宜，恢复和发展副业和手工业”、“开展运销事业”作为生产救灾的重要措施。政府为解决农村副业、手工业生产资金不足的困难，1949年冬和1950年春拨出救济粮7.66亿公斤，其中相当一部分用于扶持农民发展副业和手工业。其次，国家银行发放周转金贷款，发动农民联合组织信用合作社来解决生产资金的困难。针对当时城乡商品流通不畅的情况，采取多渠道流通的办法，如国营商业积极购销，引导农民组织供销合作社，鼓励私商参与购销；举办土产交流会，鼓励农村短途贩运，利用集市、庙会、骡马大会等，疏通副业产品和手工业产品购销渠道，使货畅其流。根据农村副业、手工业具有临时性、季节性的特点，在恢复农村副业、手工业生产和救灾度荒中，政府积极引导农民开展劳动互助。劳动互助不仅有助于克服生产资料短缺的困难，还可以通过分工合作提高技术水平和生产效率，促进了农村副业、手工业的恢复和发展。

3年间，农村副业产值从1949年的11.6亿元增加到1952年的18.3亿元，增长57.8%，平均每年递增16.4%①，略高于同期农业总产值的平均增长速度。

六　农业发展速度及其对国民经济发展的贡献

1949~1952年间农业生产的恢复和发展速度是很快的。3年间（按1952年不变价格计算）的发展如表15-21所示。

3年间，全国农业总产值构成变化如表15-22所示。

3年间，主要农产品的环比增长速度如表15-23所示。

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第982页。

表 15－21　1949～1952年全国农业总产值增长速度

年　份	1949	1950	1951	1952
农业总产值（亿元）	326	384	420	484
比上年增长（%）		17.8	9.4	15.2

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 982 页。

表 15－22　1949～1952年全国农业总产值构成

单位：%

年　份	1949	1950	1951	1952
农业总产值	100	100	100	100
其中：农业	82.5	83	83.9	83.1
林业	0.6	0.5	0.6	0.7
畜牧业	12.4	11.9	11.0	11.5
副业	4.3	4.3	4.2	4.4
渔业	0.2	0.3	0.3	0.3

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 982 页。

表 15－23　1950～1952年主要农产品的环比增长速度

单位：%

年　份	1950	1951	1952
粮食	16.7	8.7	14.1
棉花	55.8	48.8	26.5
花生、油菜子、芝麻	16.4	22.4	12.5
甘蔗	18.2	47.7	53.7
甜菜	28.6	46.9	32.9
黄红麻	113.5	215.8	22.4
烤烟	31.3	328.3	-8.5
生猪	10.8	16.2	20.7
大牲畜	8.9	7.6	8.5
水产品	102.2	46.1	25.5

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 983 页。

3年间，按人口平均主要农产品数量有了明显增加。1949~1952年，按人口平均粮食、棉花、油、猪及水产品产量统计如表15–24所示。

表 15 – 24　1949～1952年人均主要农产品变化情况

年　份	1949	1950	1951	1952
粮食（斤）	418	479	510	570
棉花（斤）	1.6	2.5	3.7	4.5
花生、油菜子、芝麻（斤）	8.6	9.8	11.8	13.0
生猪（头）	0.11	0.12	0.13	0.16
猪、牛、羊肉（斤）				11.8
水产品（斤）	1.7	3.3	4.7	5.8

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第985页。

到1952年，主要农产品中的大多数均已达到或超过历史最高年产水平。主要农产品产量与新中国成立前最高年产量比较情况如表15–25所示。

表 15 – 25　主要农产品产量与新中国成立前最高年产量比较

（以新中国成立前最高年为100）

产品名称	新中国成立前最高年	产量	1949年指数	1952年指数
粮食	1936	15000万吨	75.5	109.3
其中：稻谷	1936	5735万吨	84.8	119.4
小麦	1936	2330万吨	59.2	77.9
玉米	1936	1010万吨		166.8
大豆	1936	1130万吨	45.1	84.1
薯类	1936	635万吨	155.1	257.5
棉花	1936	84.9万吨	52.4	153.6
花生	1933	317.1万吨	40.0	73.0
油菜子	1934	190.7万吨	38.5	48.9
芝麻	1933	99.1万吨	32.9	48.5
黄红麻	1945	10.9万吨	33.9	280.7
桑蚕茧	1931	22.1万吨	14.0	28.1
柞蚕茧	1921	9.4万吨	12.8	64.9
茶叶	1932	22.5万吨	18.2	36.4
甘蔗	1940	565.2万吨	46.7	125.9

续表15-25

产品名称	新中国成立以前前最高年	产　量	1949 年指数	1952 年指数
甜菜	1939	32.9 万吨	58.1	145.6
烤烟	1948	17.9 万吨	24.0	124.0
苹果	1936	12.1 万吨		79.5
柑橘	1936	40.1 万吨		51.6
香蕉	1937	10.3 万吨		106.8
大牲畜	1935	7151 万头	83.9	106.9
其中：牛	1935	4827 万头	91.0	117.2
马	1935	649 万匹	75.1	94.5
驴	1935	1215 万头	78.1	97.2
骡	1935	460 万头	32.0	35.6
猪	1934	7853 万头	73.5	114.3
羊	1937	6252 万只	67.7	98.8
水产品	1936	150 万吨	30.0	111.3

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 984 页。

农业生产的恢复和发展，使农民增加了收入，农民生活得到了初步的改善。3 年中，农民货币收入有了显著增长，1952 年净货币收入比 1949 年增长 86.7%，每人平均净货币收入增长 79.8%。全国农民的消费品购买力增长近 80%，平均每人消费品增长 73%[①]。由于收入增加，广大贫苦农民的经济状况得到了明显的改善，许多贫农上升为中农。据各地典型调查显示，一般农村，中农户约占总农户的 60%左右，整个农村呈现出中农化的趋势。

农业生产的恢复和发展，使农民向社会提供的粮食和其他农产品逐年增加。1949 年国家向农民征收和购买的粮食只有 1540 万吨，1952 年增加到 3033 万吨，比 1949 年增加了 1493 万吨，增长 96.9%，平均每年递增 25.3%。农民向社会提供的其他农副产品数量也有了相应的增加。1950~1952 年全社会农副产品采购额统计如表 15-26 所示。

按当年价格计算，1952 年全国农副产品采购总额为 140.8 亿元，占当年农业总产值 461 亿元的 30.5%。这对增加城乡市场商品供应，保障工业生产对棉花、油料、麻类、糖料、烤烟等工业原料的日益增长的需求，改善城乡人民生活，

① 详见本书第二十三章。

表 15－26　1950～1952年全社会农副产品采购额

（按1950年不变价格计算）

年　份	1950	1951	1952
全社会农副产品采购额（亿元）	80.0	83.61	106.69
增长速度	100	104.5	133.4

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 530 页。

起了重要的作用。

农业生产的迅速恢复和发展，保证了国家农业税收的逐年增长：从 1950 年的 19.1 亿元增加到 1951 年的 21.69 亿元、1952 年的 27.03 亿元。这对加快国民经济的恢复和发展，起了重要作用。

农业生产的迅速恢复和发展，增加了农民的货币收入，提高了农民对生产资料和生活资料的购买力，从而使农村的工业品市场扩大，促进了工业生产的恢复和发展。

农业生产的迅速恢复和发展，保障了国家农副产品出口和农副产品加工品出口的增长。1950~1952 年，农副产品出口额和农副产品加工品出口额统计如表 15–27 所示。

表 15－27　1950～1952年农副产品及其加工品出口额

年　份	1950	1951	1952
农副产品出口额（万元）	116116	132175	160817
占出口总额比例（%）	57.5	54.6	59.3
农副产品加工品出口额（万元）	67044	76012	61965
占出口总额比例（%）	33.2	31.4	22.8

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1027 页。

从表 15–27 可以看出，1950~1952 年，农副产品及其加工品出口额占出口总额的比例分别为 90.7%、86% 和 82.1%。农业对出口创汇作出了重大的贡献。

第十六章
工业生产的恢复与发展

国民经济恢复时期，中国迅速修复了遭受长期战争严重破坏的工业设施，大多数产品的产量都恢复和超过了历史最高水平，工业劳动生产率也有较大幅度提高，一批新的建设项目开始上马，这一切都为以后的工业化建设奠定了基础。新中国之所以能够在短短的3年内全面实现工业的恢复并有所发展，根本原因在于党和政府采取了正确的方针政策以及工业战线上广大管理人员和工人极高的劳动热情。

第一节　恢复和发展工业的基本方针政策

1949~1952年，党和人民政府审时度势，先后制定了一系列恢复和发展工业的方针政策。这些政策和措施有效地指导了政府的行为，从而使政府能够在大量急需处理的事务中始终保持清醒的头脑，使其主张得以贯彻。

一　关于恢复和发展工业的基本方针

民主革命胜利以后，中国如何实现工业化，尽快改变落后农业国的面貌和地位，是摆在全党面前的一个重要问题。1949年3月，中共中央召开了七届二中全会，着重讨论了夺取全国胜利和成立中华人民共和国的基本方针政策。对于如何恢复和发展新中国的工业，会议决议针对不同经济成分，提出了以下的指导思想和方针政策。

（一）关于国营经济

决议指出："中国的现代性工业虽然还占国民经济总生产量的百分之十左右，

但是它却极为集中，最大量的和最主要的资本是集中在帝国主义者及其走狗中国官僚资产阶级的手里。没收这些资本归无产阶级领导的人民共和国所有，就使人民共和国握有国家的经济命脉，成为整个国民经济的领导成分。这一部分经济，是社会主义性质的经济，不是资本主义性质的经济。谁要是忽视或轻视了这一点，谁就要犯右倾机会主义的错误。”[①]

（二）关于私人资本主义经济

决议指出，中国的私人资本主义工业占了现代性工业经济中的第二位，它是一个不可忽视的力量。中国的自由资产阶级及其代表人物，由于他们受了帝国主义和官僚资本主义的压迫或限制，在人民民主革命斗争中常常采取参加或者保守中立的立场。由于这些，并由于中国经济现在还处在落后状态，在革命胜利以后一个相当长的时期内，还需要尽可能地利用城乡私人资本主义的积极性，以利国民经济的向前发展。一切不是于国民经济有害而是于国民经济有利的城乡资本主义成分，都应容许其存在及发展。国内的自由竞争和自由贸易，不但是不可避免的，而且是经济上必要的。但是中国资本主义的存在及发展，自由竞争和自由贸易的存在及发展，不是如同资本主义国家那样不受限制、任其泛滥的，也不是如同东欧各人民民主国家那样被限制和缩小得非常大，而是中国型的。它将从几个方面被限制——在活动范围方面，在税收政策方面，在市场价格方面，在劳动条件方面，都是要依各地、各业及各个时期的具体情况而采取恰如其分的伸缩性的限制政策。孙中山的“节制资本”的口号，我们依然必须用和用得着。但是为了整个国民经济的发展，为了无产阶级和劳动人民现在和将来的利益，绝不可以对私人资本主义经济限制得太大、太死，必须容许它们在人民共和国的经济政策和计划的轨道内有存在和发展的余地。

（三）关于手工业经济

会议指出，占国民经济总量90%的分散的个体的农业经济和手工业经济，是可能和必须谨慎地、逐步地而又积极地引导它们向着现代化和集体化的方向发展的，任其自流的观点是错误的。但只有国营经济而没有合作社经济，我们就不可能领导劳动人民的个体经济逐步走向集体化，就不可能由新民主主义国家发展到将来的社会主义国家，就不可能巩固无产阶级在国家政权中的领导权[②]。

会议提出：“关于恢复和发展生产的问题，第一是国营企业的生产，第二是

---

① 中央档案馆编《中共中央文件选集》，第14册，北京，中共中央党校出版社，1987，第592～593页。

② 中央档案馆编《中共中央文件选集》，第14册，北京，中共中央党校出版社，1987，第592～593页。

私营企业的生产，第三是手工业生产。从我们接管城市的那一天起，我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展。务须避免盲目地乱抓乱碰，把中心任务忘记了。”[①]党的七届二中全会的上述思想和政策，成为中华人民共和国成立以后恢复和发展工业经济的基本指导思想和政策基础。

1949 年 4 月 24 日，刘少奇在天津视察，对贯彻公私兼顾政策作了进一步阐述：“工业生产不比农业生产，农业生产比较单纯，工业生产则很复杂，很多方面都要配合起来，才能好好地生产。成品推销市场，原料来源供给，要跟私人工厂商量，必须公私兼顾。”[②]5 月 2 日，刘少奇又在工商业家座谈会上说：“在百分之十的工业中，一部分是国营的，一部分是私营的。将来还可以组织一部分合作社经济。国营和私营企业之间，可能会有竞争，有矛盾，但是政府的方针，是要使国营私营互相配合，减少竞争。政府要发展国营生产，也要发展私营生产，这就是公私兼顾……今天，中国的工业还不很发展，国营企业还只是点点滴滴，私营企业的活动范围很大，可以和国营企业平行发展。”[③]5 月 5 日，他在华北职工代表会议上又说：“发展生产，是全体人民的要求，是国家的要求，也是我们工人的要求。”“我们办工厂的人，如厂长、经理、资本家，统统都应有一个发展生产的观点……工会和工人对发展生产要负责，要采取负责的态度，站在负责的地位。”[④]

1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议上通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）进一步明确了新中国恢复和发展工业的基本战略。《共同纲领》第三十五条指出：“关于工业：应以有计划有步骤地恢复和发展重工业为重点，例如矿业、钢铁业、动力工业、机器制造业、电器工业和主要化学工业等，以创立国家工业化的基础。同时，应恢复和增加纺织业及其他有利于国计民生的轻工业的生产，以供应人民日常消费的需要。”这一条明确了中国发展工业的产业政策。它要求优先和重点发展基础工业和重要的制造业，以奠定工业化的基础，而轻纺工业被摆在其次的地位。

综上所述，党的七届二中全会决议和《共同纲领》关于发展工业的基本方针，就是在公私兼顾、劳资两利的前提下，以发展国营经济为主，以发展重化工业为主，奠定工业化的基础。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 201 页。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 85 页。

③ 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 97 页。

④ 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 118 页。

新中国成立以后发展工业的实践,进一步丰富了《共同纲领》的思想和政策。

二　关于工业建设与国防、农业、商业的关系

对于中国这样经济落后、受到战争严重破坏的农业国，如何正确处理各个产业之间的关系，不仅关系工业本身的恢复和发展，也涉及整个国民经济的恢复和发展。

关于工商关系，刘少奇早在1948年就指出："我们不是更重视生产就更轻视商业，而是更重视生产也更重视商业。要看到商品是经过市场来分配的。我们现在是半自然经济占重要地位，有一半的生产品要到市场上去卖。就是说这些商品的价值，只有在交换时才能实现。今后商品生产愈多，商业便愈重要……'重农轻商'是我国自古以来的传统观点，我们不能再有这样的观点了。我们要重视农业、工业，也要重视商业，这三者是有机体的配合，是缺一不可的。"①

周恩来在1949年7月全国工会工作会议上也说："我们要恢复生产，首先就得恢复农业生产……农业生产提高了，原料增加了，工业生产就更有基础。第二是恢复交通运输。首要的是恢复铁路。中国两万多公里铁路，今年要恢复百分之八十，明年不仅要恢复余下的百分之二十，而且还要有新的发展。我们要恢复生产，必须靠交通运输通畅。比如淮南的铁道恢复了，就可以使淮南的煤产量增加，保证上海工业的恢复。将来平汉、粤汉都要这样恢复。此外就是钢铁工业、机械工业，先要为铁路制造钢轨、火车头、车厢、车皮；还要增产农业工具，如水车等，使农村得到帮助。这些都是我们恢复生产急需要做的，当然我们要做的不仅仅是这些方面。"②

1949年12月，周恩来在阐述新中国经济的几种关系时又说："中国农民占全国人口百分之八十以上，农业和手工业在国民经济构成中占百分之九十左右，工业生产要顾到农村的需要。如修铁路，首先要想到这条铁路在城乡交流、工业品与农产品的交换中所能起的作用。谁忽视了农民和农业，谁就要犯错误。我们必须在发展农业的基础上发展工业，在工业的领导下提高农业生产的水平。没有农业基础，工业不能前进；没有工业领导，农业就无法发展。这个辩证的正确的方针是毛泽东思想在工农业关系、城乡关系上的运用。"关于工业与商业的关系，周恩来说："工业和商业比较，当然是以工业为主。那么，商业占多数

① 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第55页。

② 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第14～15页。

的城市是不是要以商业为主呢？不，也要以发展工业为主。国家方面主要是经营重工业……对私人资本方面，要提倡、鼓励和帮助它发展工业生产。对私营商业，在十分必要的情况下也可以给予帮助。”关于工业内部的关系，周恩来指出：“我们要重视重工业，但决不能把它当做唯一的工业。重工业中，钢铁业是占第一位的，但它也不是重工业的全部。”①

1950 年朝鲜战争爆发前，刘少奇在一份手稿中写道：“如果我们配合世界保卫和平的力量在相当长的时期内保障了世界的和平，也就是说，保障了我们进行经济建设的和平环境，那我们进行经济建设的大体步骤应该是怎样的呢？首先，我们必须恢复一切有益于人民的经济事业，并使那些不能独立进行生产的已有的工厂尽可能独立地进行生产。其次，要以主要的力量来发展农业和轻工业，同时，建立一些必要的国防工业。再次，要以更大的力量来建立我们重工业的基础，并发展重工业。最后，就要在已经建立和发展起来的重工业的基础上，大大发展轻工业，并使农业生产机器化。中国工业化的过程大体要循着这样的道路前进。”②

1950 年 10 月，陈云也提出：“要实现全国规模的恢复与发展中国工业，首先要创造一些基本条件。第一是恢复交通，尤其是铁路交通。这一方面是革命战争的需要，另一方面也是沟通全国城市与农村的需要，阻塞的交通，将永远使全国城乡经济处于瘫痪的局面，根本不可能进行工业的恢复和发展。第二是恢复农业。恢复农业的目的，在于迅速解决粮食与工业原料（尤其是棉花）的需要，同时即为城市工业开辟广大的市场。”③

朝鲜战争爆发以后，国家安全第一和军费开支的增加，西方国家的经济封锁以及稳定市场的需要，使得原来恢复和发展国民经济的设想不得不有所调整。1950 年 11 月，中财委主任陈云说：“经济建设的投资，要规定这样一条原则：对直接与战争有关的军工投资，对财政收入直接有帮助的投资，对稳定市场有密切关系的投资，这三者应该予以满足。除此以外，应加以削减和收缩。”因此，1951 年经济建设的方针和任务被确定为：“在国防第一、稳定市场第二、其他建设第三的前提下，进行恢复与调整及必要的重点新建。恢复与调整新建的重点

① 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第 27、30 ~ 32 页。

② 《刘少奇论新中国经济建设》，北京，中央文献出版社，1993，第 172 ~ 173 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 15 页。

应当是铁道、水利与重工业。”①

三　关于恢复发展工业的具体方针政策

（一）以恢复和利用现有设备和生产能力为主的政策

受长期战争和通货膨胀的影响，原有的工业设备特别是轻工业设备利用率很低，工业恢复的首要问题是原料和市场。因此，工业发展以恢复和提高现有设备的利用率为主、新建为辅。朝鲜战争爆发后，由于财政紧张，国家更加强调这一方针。中财委制定的《一九五一年国民经济计划》中规定：“必须根据国防及国民经济发展的需要，提高工业设备的利用率，增加工业生产，并注意调整公私比重。”1951 年 10 月，李富春在《关于明年工业、交通生产方针的报告》中提出：“工业、交通的生产方针简单地说可以用两句话来概括，即以发挥现有设备力量为主，以必要的新的建设为辅……这就是说，明年国家不仅不能比今年拿出更多的钱来投资经济建设，相反的还要求我们在现有的基础上，把工作深入一步，替国家多积累资金，多上缴利润，加强国防建设。”②

（二）国家对工业投资的分配政策

在国民经济恢复时期，用于工业的投资非常有限。如何在地区之间、产业之间分配有限的投资，最大限度地实现投资效益，成为中央政府需要解决的重要问题。

东北为工业建设的重点地区。1950 年 3 月，中财委在《全国财政经济现状》的报告中提出：“煤炭、钢、铁、电力等基本工业都在东北，按原有设备计，我国炼铁能力年为 300 万吨，东北占 71%，炼钢能力为 147 万吨，东北占 91%，轧钢能力为 70 万吨，东北占 50%，全国现有发电设备 207 亿千瓦，东北占 30%，各项主要化工如酸等工业，东北比重大，东北资源又比较丰富，目前工业建设的重点应放在东北。”朝鲜战争爆发也没有改变这个选择。

在产业选择方面，朝鲜战争爆发以前，基本上是根据当时的具体需要来分配投资，工业投资中用于煤矿、棉纺的恢复较多。朝鲜战争爆发后，国家安全问题突出，投资政策明显向国防工业以及与之相关的重工业倾斜。1951 年 10 月，李富春提出：“巩固国防是我们的首要任务，因而在工业建设方面，首先必须加强与国防密切关联的重工业……重工业，特别是钢铁、煤、电、重化工（如

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 27 ～ 29 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 29 ～ 30 页。

化学肥料）的恢复与建设，较之轻工业是困难得多；许多轻工业的现有设备利用率，则还低于重工业。因此在现有工业的基础上，充分恢复与大力加强重工业是十分重要的。”[①]1951 年和 1952 年，国家投资的重点都是重工业和国防工业[②]。

（三）关于恢复和发展地方工业的方针政策

地方工业，是指省以下（包括省）地方政府所有或投资兴办的工业企业。如何发展地方工业，1951 年 2 月，毛泽东肯定了湖南省委书记黄克诚提出的“关于发挥地方工矿企业生产积极性问题的意见”。黄克诚在报告中提出：“目前中央无力投资工业，发挥地方积极性有重大意义。”[③]1951 年 5 月，中共中央批转的《李富春同志在全国工业会议上的结论》，专门谈到地方工业问题，提出：“地方工业在发展国民经济中具有重要作用。地方工业的发展，至少有四点好处：（1）能够加速工业的发展速度，满足当地人民、首先是农民的需要。（2）能壮大具有社会主义性质的国营工业的力量，使国营经济真正有能力来领导整个国民经济中的其他经济成分。（3）能够加速国营工业资金的积累。（4）能发挥地方的积极性，动员与组织更多的人力、财力、物力来举办工业。”

“因之，对于地方工业，必须采取积极发展的方针，鼓励各级地方政府经营工业。地方工业的经营方向应该是：（1）面向农村，解决广大农民需要的生活资料和生产资料。（2）为国家企业加工，成为国家企业的得力助手[④]。（3）主要应利用当地原料。（4）地方资力与人力能办到的中小型工业，特别是民用的轻工业。”

“地方工业的经营范围，除现有的外，在新的建设中我们指出以下几项，当然这是大体上的方向，而不是绝对的界限：（1）不在输电网内的独立发电厂。（2）小型矿山（小矿区）的经营。（3）制造农具及小五金的铁工厂。（4）建筑器材工业（如砖瓦窑、锯木厂等）。（5）纺织厂与针织厂。（6）民用的被服业。（7）地方需要的食品工业。（8）造纸厂与印刷文具业。（9）制造日用品的化学工业。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 18 ~ 19 页。

② 参见《一九五一年中华人民共和国国民经济计划》，1951 年 7 月；《中共中央关于实现精兵简政、增产节约、反对贪污、反对浪费和反对官僚主义的报告》，1951 年 12 月。

③ 《毛泽东同志同意黄克诚同志关于发挥地方工矿企业积极性问题的意见》，见《中央文件汇集（1951）》（2），第 505 页。

④ 这里所说的国家企业，是指直属中央各部管理的国营企业。

（10）地方性的公用事业及其他地方需要而中央尚难筹办的轻工业。”[①]

（四）鼓励私人投资工业的政策

在国民经济恢复时期，私营工业还占相当大的比重，国家一方面通过调整公私关系、工商关系、劳资关系等，使私营工业能够在国营经济领导下“分工合作，各得其所”；另一方面，通过扩大加工订货、鼓励私人投资工业（如试办投资公司、鼓励私商转业到工业等）、指导私营企业生产、严厉惩治违法行为等办法，来规范私营企业的经营。

（五）关于手工业的方针政策

1950 年 4 月，中央人民政府轻工业部在《手工业生产座谈会总结》的报告中指出：辅导手工业生产的方针应是：（1）中心环节是解决供销问题，只有使产品找到销路，才能有效地组织生产，所以在组织生产之前，应该首先注意打开销路。（2）要解决手工业产品的销路，必须使它的产品适合社会的需要，要依靠国营经济的领导和扶持，各地贸易机构和合作供销机构应尽可能利用订货收购产品、委托加工、以原料换成品等方式帮助手工业产品打开销路。（3）引导小手工业者走生产合作的道路。（4）改进其生产技术，降低成本，增加产量。（5）辅导手工业向下列几个方向发展：一是与机械工业相结合，如手工轧花纺织应配合机器纺织的生产，手工制浆应配合机器造纸的生产；二是向机器工业生产不足的部门发展，如包装材料极为缺乏，麻纺工业落后，即可提倡手织麻袋；三是与救灾工作相结合，推广各种农村副业生产；四是与国际贸易相结合，如可供出口的手工艺工业与可供出口的农产品加工工业；五是与军工生产相结合，如军队自用的消费品，一部分可以自己用手工的生产来解决。关于扶助恢复和发展重点的选择，座谈会提出以下原则：（1）过去已有基础，现在仍易恢复者；（2）赖以解决广大人民生活者；（3）经济上有提倡价值，将来有发展前途，而且无须巨额投资者[②]。

1951 年 4 月，中财委批转《河北省委关于加强对私人工业、手工业领导问题的报告》（以下简称《报告》）。该《报告》提出，对手工业的指导方针应该是：（1）面向农村，根据农民需要进行整顿、恢复和重点发展。（2）改进设备和技术，降低成本，提高质量。（3）加强计划性，在政府有关部门和国营经济的领导下，

① 《中共中央批转李富春同志在全国工业会议上的结论》，1951 年 5 月，《中央文件汇集（1951）》（2），第 573 ～ 574 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 439 页。

统筹计划，安排产销。（4）鼓励联营和走上合作的道路[1]。

四　政府协调工业产业恢复发展的两项做法

这个时期经济体制变动剧烈，制度不健全，管理也缺乏经验。但是，政府对工业经济的管理取得了成功。这既得益于正确的政策，也有赖于有效的办法。

第一，召开各种全国性的专业会议，协调各产业以及与相关产业的产、供、销关系，协调产业内部的公私关系。最早通过召开全国性专业会议来协调安排生产和建设的是中央重工业部。1949 年 12 月，中央重工业部召开全国钢铁会议，周恩来、朱德、陈云、薄一波均到会作报告。会议讨论了钢铁工业的状况，研究了 1950 年钢铁工业恢复和建设的方针、任务、投资以及技术人员的调配问题。随后，重工业部在 1950 年上半年陆续召开了有色金属、电机、化工、机器四个专业会议。在此期间，中财委还专门召开了钨、锑、锡会议；轻工业部召开了首次全国纸张会议、全国火柴工业会议；燃料工业部召开了全国电业会议、全国煤矿会议和全国石油工业会议。1950 年下半年，食品工业部与贸易部联合召开全国粮食加工会议；轻工业部与卫生部联合召开全国制药会议；燃料工业部与贸易部联合召开全国煤炭产销会议。此外，有关各部还召开了全国橡胶工业会议、全国卷烟工业会议、全国水力发电工程会议、全国汽车工业会议、全国电信工业会议、全国棉纺织工业会议、第二次全国造纸工业会议、全国钢铁标准工作会议等。这些专业会议，对于中央政府经济管理部门迅速掌握各产业全局，制定正确的方针政策和措施，起到了重要作用。尤其是在纠正或避免工业恢复过程中的盲目性、平衡产销关系、分别轻重缓急、有重点地建设和投资等方面，起到了快速有效的作用。这种行之有效的简捷办法，在随后两年里也发挥了作用。

第二，政府通过加工、订货、统购、包销、收购等方式，解决私营工业产、供、销方面的困难，帮助其恢复和发展生产，同时也将其生产纳入国家计划的轨道。到 1952 年，纳入加工订货和统购包销的私营工业产品中，水泥和棉纱达到 100%，钢材和面粉达到 80% ~ 85%，电动机、棉布和纸张达到 70% ~ 79%，烧碱、胶鞋、火柴达到 60% ~ 69%，金属切削机床和食用油达到 50% ~ 59%。加工订货、统购包销等办法，是国家在当时市场经济条件下调控经济的一种办法。

---

[1] 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 591 页。

在国民经济恢复时期，加工订货在私营工业产值中的比重逐年上升。以上海市私营工业为例，详见表16–1。

表16－1 上海市私营工业总产值中加工订货、统购包销与自产自销比重的变化

单位：%

项 目	1949年	1950年	1951年	1952年
私营工业总产值	100.0	100.0	100.0	100.0
加工订货、统购包销产值	10.0	31.0	43.1	58.8
自产自销产值	90.0	69.0	56.9	41.2

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第673页。

第二节 工业的恢复和发展

1950~1952年，中国工业迅速恢复和发展，年平均增长34.8%。

一 生产能力恢复，产量大幅度提高

在国民经济恢复时期的3年里，工业生产能力恢复并超过历史最高水平，主要产品产量大幅度增加。由于社会变革调动了广大职工的生产积极性，以及党和政府的正确政策和有效投入，工业恢复发展的速度令人吃惊。按可比价格计算，1950年工业总产值比1949年增长36.4%，1951年比1950年增长38.2%，1952年又比1951年增长29.9%，平均每年递增34.8%。1952年的工业总产值与1936年相比，也增长了22.5%。

到1952年年底，主要工业品产量大大超过1949年的水平，也超过了新中国成立前的最高产量（见表16–2）。其中钢产量增长最快，1952年比1949年增加7.54倍，比历史最高水平增加46.3%；生铁产量比1949年增加6.72倍，比历史最高水平增加7.2%；原油、水泥、电力、原煤等都超过历史最高水平。平均来看，1952年中国工业生产超过抗战前水平（1936年生产水平）23%。

煤炭是当时中国最大也是产值最高的工业行业。抗战前，最高年产量（1936年）为3900万吨；抗战期间，由于日本帝国主义在沦陷区掠夺性开采，最高产量（1942年）曾达到6600万吨；但是抗战胜利后的1946年，产量即减至1800万吨。1949年煤矿被接管时，大部分已遭到破坏。一些主要煤矿如大同、

表 16－2 国民经济恢复时期主要工业产品产量增长情况

产品名称	单位	1950 年	1951 年	1952 年	1952 年为 1949 年（%）	1952 年为新中国成立前最高产量（%）
纱	万吨	43.7	48.7	65.6	200.6	147.4
布	亿米	25.2	30.6	38.3	202.6	137.3
火柴	万吨	613.6	754.7	909.9	135.6	105.9
原盐	万吨	246.4	434.6	494.1	165.4	126.3
糖	万吨	24.2	30.0	45.1	225.5	109.8
卷烟	万箱	184.8	200.2	265.0	164.4	112.3
机制纸	万吨	14.0	24.0	37.0	344.4	106.5
原煤	亿吨	0.43	0.53	0.66	206.2	106.6
原油	万吨	20.0	30.5	43.6	363.6	137.5
发电量	亿度	45.5	57.5	72.6	168.8	121.7
钢	万吨	61.0	89.6	134.9	853.7	146.3
生铁	万吨	97.8	144.8	192.9	771.6	107.2
成品钢材	万吨	37	66.9	106.0	806.4	191.2
水泥	万吨	141.0	249.0	286.0	433.3	124.9
平板玻璃	万箱	135.0	181.9	213.0	197.2	165.1
硫酸	万吨	6.9	14.9	19.0	474.9	105.6
纯碱	万吨	16.0	18.5	19.2	218.1	186.4
烧碱	万吨	2.3	4.8	7.9	526.6	658.3
切削机床	万台	0.3	0.6	1.4	856.2	253.7

注：1. 火柴 1950 年和 1951 年的产量系根据国家统计局 1953 年 6 月发布的《1952 年国民经济恢复与发展情况公报》数字推算。

2. 成品钢材来源于《当代中国的钢铁工业》，北京，当代中国出版社，1996，第 45 页。

资料来源：国家统计局编《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 220 ~ 226、249 页。

阳泉、抚顺露天煤矿等已完全不能生产，经过恢复，当年产量达到 3200 万吨，为新中国成立前最高年产量的 48.5%[①]。国民经济恢复时期的 3 年里，共恢复矿井 45 处，改建矿井 32 处，使这些矿井的生产能力由 1950 年的 3134 万吨提高

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 716、720 页。

到 1952 年的 4922 万吨，比 1950 年提高 57%。此外，新建矿井 21 处，设计能力为 1447 万吨，其中竖井 9 处，露天 2 处，斜井 10 处，这个时期除少数投产外，多数还在建设中。

至 1949 年，中国电力工业已创业 67 年，但发展缓慢。1949 年年底，全国发电设备容量共 184.86 万千瓦，年发电量为 43.10 亿千瓦时。到 1952 年，发电设备容量达到 196.40 万千瓦，发电量达到 72.61 亿千瓦时，分别比 1949 年增长 6.24% 和 68.47%。国民经济恢复时期，发电设备容量的增加主要靠修复原有的残旧设备；发电量的增加主要靠提高发电设备的利用小时数。如 1949 年东北、华北和华东 3 个大区的国营发电厂的设备容量为 88.9 万千瓦，而实际可以发电的仅 57.9 万千瓦，占设备总容量的 65%；到 1952 年年底，基本上都满负荷生产。这个时期，电力工业布局很不均衡，85% 的发电设备容量分布在东北、华北和华东地区[①]。为了改变中国电力工业的落后面貌，从 1951 年开始，在苏联的帮助下着手新电厂的建设。阜新、抚顺、西安灞桥、富拉尔基等发电厂先后开工，其中阜新和抚顺电厂的 2.5 万千瓦和 5 万千瓦机组分别于 1952 年和 1953 年投产；由苏联供货的西安灞桥电厂 6000 千瓦机组也于 1953 年投产。此外，1950 年确定的第一批苏联援建项目乌鲁木齐、郑州、重庆、太原 44 个电站也开始筹备。另外，政府还开展了水力发电资源的勘测工作，为今后的开发做准备。

旧中国钢的最高年产量只有 92.3 万吨（1943 年），1949 年的钢产量仅有 15.8 万吨。但是经过国家和钢铁部门职工的努力，到 1952 年年底，全国共恢复和扩建了高炉 34 座，平炉 26 座。钢铁工业产值，1949 年为 19179.8 万元，1950 年为 60952.1 万元，1951 年为 91178.4 万元，1952 年则达到 136959.4 万元，年增长率分别为 217.8%、49.6%、50.2%[②]（见表 16-3）。

钢铁工业不仅迅速恢复，而且开始有重点地建设现代化钢铁厂。1950 年，中国政府与苏联政府签订的 50 个建设项目中，包括扩建鞍山钢铁公司、本溪煤铁公司和新建北满钢厂（后改名齐齐哈尔钢厂）。1951 年，鞍钢开始改建容积 917 立方米的八号高炉，1952 年建成投产。从 1952 年开始，鞍钢以 918 立方米的七号高炉、140 毫米的无缝钢管厂和 800 毫米大型轧钢厂“三大工程”为中心，进行大规模建设。1952 年，中国政府批准了苏联专家建议的鞍钢建设的计划任务书，确定鞍钢的建设规模为年产钢 320 万吨。北满钢厂从 1952 年 10 月中财

---

① 《当代中国的电力工业》，北京，当代中国出版社，1994，第 9、34 ～ 35 页。

② 《当代中国的钢铁工业》，北京，当代中国出版社，1996，第 44 页。

委批准第一期工程初步设计起，也开始了当时中国规模最大、设备最先进的特殊钢厂的建设。尽管如此，中国的钢铁工业还很落后，1952 年中国人均钢产量仅为 2.4 公斤，而同期苏联已达到人均 150 公斤。

表 16－3　1949～1952年钢、生铁、成品钢材、铁矿石产量

单位：万吨

年　份	钢	生　铁	成品钢材	铁矿石
1949	15.8	25.2	14.0	58.9
1950	60.6	97.8	40.9	235.0
1951	89.6	144.9	66.9	270.0
1952	134.9	192.9	112.9	428.7

资料来源：《当代中国的钢铁工业》，北京，当代中国出版社，1996，第 45 页。

纺织工业是当时中国工业各业中比较发达并且关系国计民生的重要行业，1949 年纺织工业产值占全国工业总产值的 38%。这个时期的纺织工业具有两个特点：一是私营企业所占比重较大，二是原料供应不足。据此，党和政府对纺织工业的主要对策是：（1）贯彻“公私兼顾”方针，统筹安排国营和私营企业的供、产、销；（2）大力提倡和推广先进技术，节约原料。到 1952 年年底，棉纱和棉布产量分别达到 362 万件和 38 亿米，比 1949 年增长 1 倍以上，并超过历史最高水平。其他纺织品与 1949 年相比，也都有所增加。

为了改变旧中国形成的棉纺织过度集中在东部沿海少数城市的畸形布局，解决工厂远离内地（原料产地和市场）造成的重复运输，从 1950 年开始，国家着手在内地重点发展纺织工业，其中规模较大的有设在武汉、郑州、咸阳、邯郸、乌鲁木齐的 5 个新型棉纺织厂，还有苏联帮助设计并供应设备的哈尔滨亚麻纺织厂。其中，武汉、咸阳、邯郸、乌鲁木齐和哈尔滨的 5 个厂至 1952 年全部竣工投产。在新厂建设中，锻炼和壮大了勘察设计、施工安装等专业队伍，积累了建厂的初步经验，为以后纺织工业的发展做了准备。与此同时，为了改变旧中国纺织机械制造工业基本以修配为主的落后局面，在国民经济恢复时期，国家还对原有的一些纺织机械厂进行改建、扩建，到 1951 年年底，纺织机械行业已制造出第一批成套纺纱、织造设备，并装备了新建的西北国棉一厂等新厂，为以后成套棉纺织、印染设备的生产奠定了基础。

机械工业的恢复发展在工业部门中比较突出。3 年里，产值增长了 3.9 倍，

平均年增长69.8%。为了加速机械工业的发展，1952年8月，国家在原重工业部的基础上成立了第一机械工业部和第二机械工业部，分别主管民用机械工业和军工。

在国民经济恢复时期，工业在国民经济中的地位也逐步提高。现代工业在工农业总产值中所占的比重，已经从战前的10%左右增长至1952年的26.7%。国民收入中，工业所占的比重由1936年的18.4%增长至1952年的20.2%。国民经济各部门企业固定资产总产值中，工业所占的比重由1949年的52.6%增长至1952年的53.4%。

二　产业结构得到调整

（一）原材料和机械工业的发展速度超过轻纺工业

全国原材料和机械工业（包括手工业）1952年较1949年增长2倍以上，其中机械工业1952年较1949年增长6倍以上，钢铁工业增长6倍，有色金属增长7倍以上。与抗战前相比，生产资料生产约增长了56%，消费品生产增长了9%。重工业迅速增长的结果，使生产资料生产的比重从1936年的28%和1949年的26.6%上升为1952年的35.5%，消费品生产的比重从1936年的72%和1949年的73.4%下降为1952年的64.4%。机器制造业所占比重已由1936年的1.6%和1949年的1.3%上升到1952年的4.1%。

在工业内部结构方面，现代工业在全部工业总产值中的比重，由1949年的17%上升到1952年的64.2%；其中重工业（能源、原材料和机械工业）所占的比重由26.4%上升到35.6%，钢铁工业所占的比重由1.8%上升到4.9%，机械制造工业所占的比重由1.7%上升到5.2%[①]。

（二）新兴工业的建立和发展

在国民经济恢复时期，党和政府在大力恢复和发展原有工业的同时，还为建立独立完整的工业体系，提高国防能力，积极着手发展新兴工业和国防工业。

1950年2月，中国与苏联政府确定了由苏联援助我国的项目50个（后改为47个）。它们后来成为第一个五年计划期间156项重点建设项目的组成部分（见表16-4）。

① 转引自《当代中国的基本建设》(上)，北京，中国社会科学出版社，1989，第21页。

表 16－4 第一批苏联援建项目情况（按建设性质划分）

类 别	项目数量（个）	按建设性质划分	
		改扩建	新建
一、能源工业			
1. 煤炭工业	10	5	5
2. 电力工业	11	5	6
二、原材料工业			
1. 钢铁工业	3	2	1
2. 有色金属工业	3	1	2
3. 化学工业	5	0	5
三、民用机械工业	7	2	5
四、国防工业	7	7	0
五、造纸工业	1	0	1
合 计	47	22	25

资料来源：《当代中国的基本建设》（上），北京，中国社会科学出版社，1989，第 15 页。

在新建的项目中，有齐齐哈尔特殊钢厂、吉林合金厂、哈尔滨铝加工厂、吉林氮肥厂、吉林电石厂、吉林染料厂、吉林电极厂、哈尔滨量具刃具厂、哈尔滨锅炉厂、哈尔滨电表仪器厂、沈阳第一机床厂、长春第一汽车厂、上海电机厂、太原重型机械厂等。这些工厂中的大部分弥补了中国工业体系中的空白。

（三）手工业的恢复发展情况

适应农村土地改革后迅速增长的需求，手工业的恢复发展也比较快。据华北财委 1951 年 4 月的报告，“目前农民的用品，大约百分之二十是城市工业品，百分之八十是手工业产品”[①]。手工业在经济生活中起着重要作用（见表 16–5）。

又据江西省南昌市的调查，私营手工业（包括个体）资本额 3 年来呈明显增长之势。1952 年，手工业的总平均利润率为 14.04%；资本周转 13.1 次。资本额小的手工业户由于资本薄弱，产品销路稍失顺畅，即迅速影响生产活动的正常进行（见表 16–6）。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 592 页。

表 16－5　1949～1952年手工业恢复发展情况

分类	产值（百万元）				定比（以 1949 年为 100）		
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
个体手工业	3222	5022	6006	7057	155.8	186.4	219.3
供销合作社和小组	—	—	—	9	—	—	—
生产合作社	15	40	134	246	266.7	893.3	1642.7
合　计	3237	5062	6140	7312	156.4	189.7	225.9

注：1. 这里的供销合作社和小组，是指个体手工业者组成的合作采购原料、销售产品的合作组织，不是一般所说的供销合作社。

2. 由于当时大多数小型私营企业都没有现代动力设备和机器，故私营手工业一般都算在私营工业之内。这里的手工业，仅包括个体手工业和手工业合作社。

3. 产值为 1955 年币制改革以后的新币。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 810 页。

表 16－6　1949～1952年南昌市手工业户资本额变化情况

单位：%

级　别	1950 年	1951 年	1952 年
50 元以下户	45.02	13.91	6.72
51 ～ 200 元户	30.17	47.12	36.01
201 ～ 1000 元户	20.46	29.87	43.29
1000 元以上户	4.35	9.10	13.98

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 752 页。

同期，对南方 12 个城市手工业的调查，也反映出与南昌市基本相似的情况。就规模来说，工场手工业占整个手工业户数的 10%左右，个体手工业户占 85%以上，合作社所占比重则不到 1%。从行业来看，也分为三类：发展行业、维持行业和没落行业①（见表 16-7）。

①《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 756 页。

表 16－7　1952年南昌市各类手工业行业比重

单位：%

行 业	户 数	资本额	从业人数	手工业工人	手工业主
发展行业	15.76	43.73	29.59	40.50	21.42
维持行业	74.05	45.98	61.77	52.09	69.01
没落行业	10.19	10.29	8.64	7.41	9.57

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 753 页。

三　技术水平和经济效益明显提高

由于进行了社会改革和生产改革，开展群众性的劳动竞赛和增产节约运动，工业的技术水平和经济效益都有明显提高。

（一）工业经济效益明显提高

在国民经济恢复时期，由于实行了企业民主改革，建立了就业、保险、保护等劳动合同，改善了待遇，加上抗美援朝、增产节约、生产竞赛等运动的推动，使职工的生产积极性空前高涨，企业的经济效益普遍提高。国营企业尤其突出。

1949~1952 年，工业全员劳动生产率平均每年增长 11.8%；在工业总产值增加额中，由于提高劳动生产率而增加的产值占 48.6%[①]。另据中央重工业部报告，其直属的 151 个国营和公私合营企业，按 1950 年不变价格计算，全体生产工人的人均年产值为：1949 年为 2362.4 元，1950 年为 5478.4 元，1951 年为 7833 元，1952 年为 10000 元。劳动生产率分别比上年提高：1950 年为 132%，1951 年为 43%，1952 年为 28%[②]（见表 16–8）。

与旧中国比较，鞍钢 1943 年高炉每立方米容积每昼夜产铁 0.48 吨，平炉每平方米炉底面积每昼夜产钢 3.03 吨；1952 年高炉和平炉利用比 1943 年提高将近 1 倍。1933~1934 年，煤矿井下工人平均每日采煤 0.481 吨，而 1952 年则达到 1.081 吨，增长 1.247 倍。1936 年，每件棉纱平均用棉 222.8 公斤，1952 年的平均用棉量则仅为 1936 年的 88%，即每件棉纱的用棉量减少 26.21 公斤。1936 年，上海、青岛日商各纺织厂平均每个纺织工人年产纱量为 19.7 件，而

① 国家统计局社会统计司编《中国劳动工资统计资料（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987，第 229 页。

②《中国工业五十年》，第二部，北京，中国经济出版社，2000，第 1810 页。

1952年纺织工业部所属企业则达到37.5件，增长了90%[①]（见表16–9）。

表16–8　1949～1952年国营工业企业劳动生产率提高情况

年　份	1949	1950	1951	1952
每个工人平均年产值（千元）	4.9	6.2	7.1	7.9
增长指数（定比，以1949年为100）	100	126	144	161
增长指数（环比，以上年为100）	—	126	114	111

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第807页。

表16–9　中央直属企业设备利用率提高情况

单位：%

	1949年	1952年	1952年比1949年提高
发电设备利用率	26.3	42.0	60
炼铁设备能力利用率	31.6	84.4	168
炼钢设备能力利用率	24.9	58.6	135
棉纺机时间利用率	58.2	94.2	62
织布机时间利用率	58.0	95.6	65

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第807页。

从投资效益来看，这个时期的工业投资效益也比较好。以钢铁工业为例，1949~1952年，固定资产投资额为5.29亿元（其中基本建设投资为4.49亿元，更新改造投资为0.8亿元），实现利税为7.9亿元，投资产出率为1.49，是1979年以前仅次于1963~1965年的时期[②]。

（二）工业技术水平提高

旧中国，优质钢材都要从国外进口。新中国成立以后，国民经济恢复时期工业技术水平有了提高。到1952年，中国的钢铁企业不仅能够生产多种普通钢板、钢材，而且能够生产机械工业急需的某些优质工具钢、薄钢片以及铁道建设用的钢轨。1952年7月建成的成渝铁路，使用的钢轨是由中国生产的。在有色金

① 董志凯主编《1949—1952中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第282页。

② 周传典等主编《当代中国的钢铁工业》，北京，当代中国出版社，1996，第30页。

属方面，新增加了 8 种有色金属的原料开采和冶炼能力：电解铜、电解铝、电解锌、精锡、镍、精锑、汞。

1952 年的机械工业产值是 1949 年的 3.9 倍。3 年中，试制成功了上千种新产品。到 1952 年，已经可以制造成套的纺织机械、3000 千瓦发电机组、300 马力柴油机、375 马力蒸汽机、3628 型万能铣床、75 毫米镗床、200 马力空气压缩机、1000 米地质钻机和铁路机车等设备。治淮工程中重达 1400 多吨的整套钢铁闸门已由中国制造。

在煤炭采掘方面，1950 年 5 月，燃料工业部颁发《关于国营煤矿全面推行新生产方法的决定》。在煤矿生产中，推广了大同煤矿马六孩创造的快速掘进循环作业法以及山东、河南等煤矿创造的深孔爆破、空心爆破等先进作业法，掘进较过去的每月 150 米提高 1 倍左右，部分煤矿达到 500 米。在机床加工方面，"由于运用苏联先进的技术经验和操作方法，利用高速刃具钢使现有的新式机床提高效能四至六倍；利用硬合金刃具进行高速切削法，使现有的高速重型机床效能提高十二至十三倍"[①]。

此外，电力部门推行定期检修制，试制成功 3000 千瓦水力发电机、1000 千瓦电动机等。在纺织行业推广郝建秀工作法和五一织布法，在土木建筑方面推广苏长有的砌砖法等，都取得了明显的成效。

技术水平的提高，极大地提高了设备的出力比，降低了物耗和产品成本。据统计，1950 年、1951 年、1952 年，因劳动生产率的提高而增加的工业产值占总产值的比重分别为 41%、43.5% 和 37.8%。1949~1952 年，工业设备的利用系数迅速提高（见表 16-10）。到 1952 年，工业生产物耗在工业总产值中所占的比重下降到 66.9%。技术的进步使劳动生产率、生产设备利用率提高了，物耗降低了，在经济上就反映为产品成本的降低。据统计，1952 年全民所有制工业企业可比产品成本比 1951 年下降了 2.5%。其中有些工业部门下降的幅度更大，如冶金工业下降了 7.1%，电力工业下降了 9.6%，石油工业下降了 12.1%，化学工业下降了 6.8%，纺织工业下降了 3.6%[②]。

① 东北人民政府工业部：《关于推广新的先进技术的指示》，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 620 页。

② 汪海波：《新中国工业经济史（1949.10—1957）》，北京，经济管理出版社，1994，第 308 页。

表 16-10　部分工业技术经济指标提高情况

分　类	计量单位	1949 年	1952 年	1952 年与 1949 年相比增（+）减（-）%
发电设备利用小时	小时	2330	3800	（+）63.1
发电标准煤耗率	公斤／度	1.020	0.727	（-）29.4
原煤回采率	%	63.1	76	（+）20.4
高炉利用系数	吨／立方米／昼夜	0.62	1.02	（+）64.5
平炉利用系数	吨／平方米／昼夜	2.42	4.78	（+）97.5
棉纱每千锭时产量	公斤	16.60	19.64	（+）18.3
棉布织机每台时产量	米	3.516	3.988	（+）13.4
每件纱用棉量	公斤	205.85	198.97	（-）3.3

注：1. 高炉利用系数是大中型高炉的数字。

2. 原煤回采率是大中型煤矿的回采率。

资料来源：国家统计局编《伟大的十年》，北京，人民出版社，1959，第 97 页。

第三节　工业经济中多种经济成分的共同发展

国民经济恢复时期工业经济恢复发展的另一个特点，就是在国营经济优先发展的同时，其他各种经济成分也得到发展。《共同纲领》制定的以国营经济为主，多种经济成分并存、共同发展的战略指导思想，在恢复时期得到了很好的贯彻实施。国营经济、私人资本主义经济、国家资本主义和个体手工业不仅在较短的时间内得以恢复，并且获得了初步发展。

一　国营工业的发展

国营、公营企业在进行民主改革[①]的同时，进行了生产改革。生产改革的重要内容是改进生产的组织制度和技术体系。

（一）建立健全企业管理机构

如 1950 年 4 月，中央人民政府纺织工业部作出了《关于公营纺织工厂组织

① 详见本书第六章。

机构的决定》[①]，要求纺织企业的组织机构具备以下职能：（1）制订将来性的，按年、季、月、天的生产计划和有关生产的供应计划，并有效地保证与推动计划的完成。（2）执行有效的技术检查，保证产品质量合乎一定标准。（3）制定各种技术定额，规定合理的工资，组织生产竞赛，保证劳动生产率的不断提高。（4）执行严格的预算制度和精确的成本核算制度，以具备研究减低成本的必要条件。（5）严格实行计划性的机械的基本修理和定期的机械保全制度，保证机械的有效运转和延长寿命。为此，企业内部组织机构必须实行分工。纺织工厂一般设厂长、副厂长、总工程师。机构一般有计划、劳资、会计、人事、总务、后勤、技术、运输和保安等科室。

（二）制定各种生产责任制度

东北区是最早实行生产责任制的地区。1950 年 2 月，东北人民政府工业部作出了《关于普遍建立生产责任制的决定》[②]，指出：建立生产责任制有助于克服无人负责的现象。为此，东北人民政府工业部制定了实施生产责任制的具体办法，规定工业部所属局或公司每天必须向工业部报告其计划完成情况、机器设备停顿情况、发生事故情况、原材料供应情况、产品推销情况，并要求提出分析和处理意见；要求各种机械、设备、工具有专人负责；建立原材料供应制、安全责任制、重要机器的定期检查责任制等。1950 年 12 月 15 日，纺织工业部也制定了《关于建立和加强生产责任制的决定》，指出：建立生产责任制“首先应当建立领导上的责任制，即首先建立经理、厂长、工程师、技术人员与管理人员的责任制；特别是经理、厂长、工程师的责任制，使领导上首先积极认真负起责任，改善领导方法与工作作风，以身作则，启发职工自觉遵守纪律”[③]。

（三）推广先进的工作和生产方法

生产改革的核心是鼓励和推广先进的工作和生产方法。这一工作先从东北地区和燃料工业等部门开始，然后在全国各地、其他工业部门陆续展开。先进生产方法的推行，极大地提高了生产能力，提高了设备的出力比，同时也降低了物耗和产品成本。

---

① 中国社会科学院工业经济研究所资料室编《中国工业经济法规汇编（1949—1981）》，第 492 ~ 494 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 308 ~ 309 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 337 ~ 338 页。

（四）试行经济核算制

推行经济核算制是从东北地区开始的。1949年7月，东北人民政府工业部颁布了《关于加强经济核算制开展反对浪费斗争的决定》[①]。1949年10月6日，东北人民政府再次发布了《关于继续贯彻经济核算制的指示》。在国营企业中推行经济核算制一般采取如下步骤：（1）清理资产，进行盘存登记估价，目的在于获得为了实行经济核算制所必需的第一手资料；（2）尽量运用工业内部资源，加速资金周转；（3）实施生产成本计划，这一项是经济核算制的主要内容，具体包括确定各种定额，如定量、定质、定机器台数、定技术标准、定员、定工时、定原材料耗用标准、定原材料价格、定折旧率、定各种经费开支等。

（五）国营工业的恢复与发展

经过3年多的努力，国营工业取得了初步的恢复与发展。据统计，1949~1952年，国营工业的产值由36.8亿元增长到42.6亿元，按可比价格计算，增长2.9倍（见表16–11）。

表16–11　1949～1952年国营工业产值增长情况

年份	产值（亿元）	增长指数（以1949年为100）
1949	36.8	100.0
1950	62.5	169.8
1951	90.8	246.7
1952	142.6	387.5

注：总产值按1952年不变价格计算。

资料来源：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1985，第194～195页。

国营工业产值在工业总产值中的比重由1949年的26.2%上升到1952年的41.5%。

国营工业企业当时分为两类，第一类是由中央各部直接管理或委托大区政府代管的企业，称为“国营企业”；第二类是省及省以下地方政府经营管理的企业，称为“地方国营企业”。一般来说，比较重要的、大型的、现代化水平较高的企业归中央管理，这些企业数量不多；地方国营企业一般规模不大，80%左右生产生活用品，职工人数在500人以下的中小型企业占90%以上。据中财委估计，经营

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第349页。

管理较好的地方国营企业为数极少，大约仅有 5%（大多是属于省市工业厅局直接领导的厂矿）；介乎中间状态的约占 30%（大多也属省市直辖）；其余 60%以上，还是处于混乱状态（一般为县营企业）[①]（见表 16–12）。

表 16－12　1952年国营工业企业从属情况

类　别	企业单位数		年底实有职工人数	
	绝对数（个）	占比（%）	绝对数（人）	占比（%）
国营	2245	23.59	1826232	67.31
地方国营	7272	76.41	887044	32.69
其中：县营	2796	29.38	134198	49.46
合　计	9517	100.00	2713276	100.00

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 280 页。

二　私营工业的恢复和发展

（一）私营工业的总规模有所扩大

私营工业总量发展了，但在工业总产值中的份额有所下降。1949~1952 年，私营工业企业的总产值由 68.28 亿元增长到 105.26 亿元，增长了 54.2%；总户数由 12.3 万户增长到 14.96 万户，增长了 21.6%；职工人数由 164.38 万人增长到 205.66 万人，增长了 25.1%[②]（见表 16–13）。

由于国营工业迅速发展，私营工业尽管也获得了一定的发展，但其在工业总产值中的相对份额逐年下降：1949 年为 48.7%，1950 年下降到 38.1%，1951 年微升至 38.4%，1952 年下降到 30.6%[③]。

（二）私营工业产业重组

从总产值上看，有利于国计民生的私营工业在政府政策的引导下，取得了较快的发展。钢铁冶炼、生产用机器制造（特别是动力机器制造）和母机制造、电线制造工业，其增长速度在 500%左右；金属品制造、化学加工工业、橡胶工业、

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 283 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 732 页。

③ 国家统计局编《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1985，第 194 页。

造纸工业的增长速度也都在300%左右；食盐业的增长也接近200%（见表16-14）。

表16－13　1949~1952全国私营工业变化情况

年份	企业单位数			职工人数			总产值		
	户数（户）	定比	环比	人数（万人）	定比	环比	产值（万元）	定比	环比
1949	123165	100	100	164.38	100	100	682816	100	100
1950	133918	108	108	181.58	110.47	110.47	727826	106.6	106.6
1951	147650	119.88	111	202.28	123.05	111.39	1011836	148.2	139.0
1952	149571	121.44	101.3	205.65	125.11	101.67	1052611	154.2	104.0

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第732页。

表16－14　1949～1952年全国私营工业主要行业总产值变化指数

业　别	1949年	1950年	1951年	1952年
各工业部门总计	100	106.59	148.18	154.16
煤炭开采	100	146.74	176.09	53.26
钢铁冶炼	100	261.54	438.46	503.85
生产用机器制造	100	187.23	456.38	497.87
其中：动力机器制造	100	153.33	460.00	526.67
母机制造	100	183.33	433.33	516.67
金属品制造	100	130.32	298.71	335.48
其中：电线制造	100	192.31	461.54	500.00
化学加工工业	100	187.61	243.36	281.42
橡胶工业	100	195.33	288.79	283.18
木材加工工业	100	123.95	144.31	131.14
火柴工业	100	70.00	80.00	77.14
造纸工业	100	120.69	237.93	287.93
日用棉纺织品业	100	111.04	138.86	159.35
针织品业	100	110.14	120.28	132.72
缝纫工业	100	115.15	138.64	142.42
制革业	100	131.25	200.00	125.00

续表16-14

业　别	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
食品工业	100	109.99	135.48	127.19
其中：碾米	100	105.01	136.50	122.88
磨粉业	100	104.81	136.29	126.67
食用油脂业	100	120.12	150.29	126.63
烟草工业	100	101.33	87.78	46.67
食盐业	100	82.86	125.71	197.14

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 731 页。

生产生产资料和现代工业的部分，1952 年与 1949 年相比，分别增长了 183%和 144%，所占比重也由 1949 年的 18.5%、71.4%上升到 1952 年的 22%和 73.6%；而同期生产消费资料和工场手工业的部分，则由 81.5%、28.6%下降到 78%和 26.4%（见表 16–15）。

表 16－15　1949～1952年全国私营工业总产值构成变化情况

分类		总产值（百万元）				指数（1949 年为 100）			比重（%）			
		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
规模	大型	499	486	680	721	97	136	144	73.2	66.8	67.3	68.6
	小型	182	241	331	330	132	181	181	26.8	33.2	32.7	31.4
技术	现代工业	487	494	701	774	101	143	158	71.4	67.9	69.3	73.6
	工场手工业	195	233	310	277	119	159	142	28.6	32.1	30.7	26.4
产品	生产资料	126	125	217	231	99	172	183	18.5	17.3	21.5	22.0
	消费资料	556	602	793	820	108	142	147	81.5	82.7	78.5	78.0

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 733 页。

在行业户数和职工人数的变化上，钢铁冶炼、机器制造、金属品制造、化学工业、橡胶、造纸工业和日用棉纺织品工业从业户数和就业人数都不同程度地有所增加，而火柴和烟草等当时过剩的工业则逐步萎缩（见表 16–16、表 16–17）。

表 16－16　1949～1952年全国私营工业主要行业户数变化趋势

单位：%

业别	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
煤炭开采	100	127.55	152.27	137.39
钢铁冶炼	100	252.29	333.49	346.79
生产用机器制造	100	158.06	313.00	325.53
其中：动力机器制造	100	145.16	332.49	346.54
母机制造	100	140.69	269.77	293.02
金属品制造	100	120.00	216.02	224.67
其中：电线制造	100	118.95	175.22	218.95
化学加工工业	100	190.07	211.09	272.89
橡胶工业	100	180.18	200.00	192.07
木材加工工业	100	110.02	118.03	108.03
火柴工业	100	72.67	76.53	72.99
造纸工业	100	109.57	163.72	188.09
日用棉纺织品业	100	118.97	121.09	125.84
针织品业	100	108.00	118.84	123.60
缝纫工业	100	108.00	123.71	124.68
制革业	100	108.12	149.57	121.01
食品工业	100	109.57	131.32	126.95
其中：碾米	100	105.02	136.38	129.58
磨粉业	100	101.54	118.67	106.03
食用油脂业	100	104.01	115.47	92.82
烟草制造业	100	120.56	118.16	64.28
食盐业	100	108.02	119.94	120.80
各工业部门总计	100	107.99	119.88	121.44

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 730 页。

三　国家资本主义工业的初步发展

（一）初级国家资本主义工业的发展

初级国家资本主义的形式包括加工、订货、统购、包销和收购五种。加工，即由国营企业（或其他国家单位）供给原料或半成品，并按照规定的价格、质量、数量和期限，委托私营企业加工生产。国营企业接到加工的产品后，按合

表 16－17 1949～1952年全国私营工业主要行业职工人数变化趋势

单位：%

业别	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
煤炭开采	100	110.00	123.43	85.64
钢铁冶炼	100	250.11	425.96	471.33
生产用机器制造	100	175.11	340.34	356.71
其中：动力机器制造	100	142.79	326.68	343.79
母机制造	100	182.27	332.27	457.45
金属品制造	100	119.99	216.01	231.91
其中：电线制造	100	149.14	260.26	273.14
化学加工工业	100	190.12	206.26	266.58
橡胶工业	100	180.23	206.34	199.24
木材加工工业	100	110.02	118.84	108.03
火柴工业	100	64.26	66.91	71.72
造纸工业	100	111.21	165.58	186.84
日用棉纺织品业	100	102.00	105.06	110.20
针织品业	100	108.00	118.84	123.42
缝纫工业	100	105.65	121.02	121.98
制革业	100	108.09	150.62	123.44
食品工业	100	106.65	122.65	118.42
其中：碾米	100	104.99	136.35	117.98
磨粉业	100	101.76	119.00	106.26
食用油脂业	100	115.16	138.22	111.15
烟草制造业	100	109.99	94.65	51.58
食盐业	100	105.43	143.74	214.57
各工业部门总计	100	110.47	123.05	125.11

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 733 页。

同付给私营企业一定的加工费。订货，即国营企业（或其他国家单位）先规定好所需产品的规格、质量、数量、货价和交货期限，向私营企业订购产品。加工订货的费用或货价一般应包括产品的合理成本、加工产品应缴的营业税和合理利润三个部分。统购，即国家对某些关系国计民生的产品，以法令规定或指定国营商业部门统一收购，不让私营企业自行销售这类产品。包销，即由国营企业向私营企业规定产品规格、质量和合理价格，在一定时期内其产品全部由

国营企业包下来销售。收购，即由国营商业根据产品的规格、质量，以合理价格，临时或定期地向私营企业收购一定数量的产品。这些做法曾经帮助私营工业企业克服了产销方面的困难，同时将私营企业的生产部分地纳入了国家调控的领域。

3 年中，加工订货占全国私营工业总产值的比重由 1949 年的 11.88%，上升到 1952 年的 56.04%，主要集中在一些关系国计民生的行业和一些规模较大的私营企业。1952 年，纳入加工订货的水泥和棉纺织业为 100%，钢铁和面粉业为 80% ~ 85%，电动机、棉布和纸张业为 70% ~ 79%，烧碱、胶鞋和火柴业为 60% ~ 69%，金属切削机床和食用油业为 50% ~ 59%（见表 16–18）。

表 16 – 18　1949 ~ 1952年初级国家资本主义工业变化情况

年　份	1949	1950	1951	1952
全部私营工业总产值（千元，旧币）	6828160	7278260	10118360	10526109
其中：加工、订货、包销、收购价值（千元，旧币）	811410	2098310	4321459	5898365
定比	100	258.60	532.57	726.93
加工、订货占总产值（%）	11.88	28.83	42.71	56.04
自产自销价值（千元，旧币）	6016750	5179950	5796901	4627744
占总产值（%）	88.12	71.17	57.29	43.96

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 739 页。

（二）高级国家资本主义工业的初步发展

高级国家资本主义工业的主要形式是公私合营，主要通过以下三条途径而有了初步发展。

第一，通过没收私营企业中的官僚资本和敌伪资产而使该企业变成公私合营企业。据交通银行 1950 年调查，截至当年 6 月底，在 493 户合营企业中：（1）按投资事业性质分类，有矿业 27 家，机械、钢铁 15 家，纺织 52 家，化工 32 家，建筑业 13 家，食品工业 27 家，其他工业 44 家，交通公用事业 55 家，农林渔牧 18 家，贸易 71 家，文化 42 家，金融保险 54 家，合作事业 12 家，其他事业 31 家。（2）从地区分布上看，上海 181 家，占总户数的 36.7%，华东区（上海除外）74 家，中南区 47 家，西北区 20 家，华北区 29 家，西南区 78 家，海外

17家，东北区4家，不明地区者43家[①]。

第二，“三反”、“五反”运动中新发现的敌伪财产和追缴财物转作公私合营企业的公股。据中财委私营企业局1952年的报告，“三反”、“五反”运动中发现了大量被隐匿的敌伪财产；同时“五反”运动后的退补税中，又将很多私营企业无法退补的金额转为公股。连同“五反”运动前已经清理的在内，估计公股总值达到5亿～6亿元（交通银行估计为10亿元）[②]。

第三，人民政府投资于重要企业使其形成公私合营企业。对于直接投资于私营企业，新政府在早期是持谨慎态度的。1949年7月31日，中共中央批转了《华东局关于中小城市公私企业的指示》。该指示指出：对现有私营企业的扶持，一般不强调采用投资合营的形式，有些企业确实有困难，政府可根据可能条件予以贷款和原料上的帮助，但必须有重点、有计划。对那些有益国计民生的重要企业，资方确有困难，且自愿与政府合办者，也必须在自愿和两利原则下慎重进行，绝不能以强插一脚作为主要方向[③]。新中国成立之后不久出现的资本主义工商业的困难，一些私营企业的老板看到同政府合营在产销、资金等方面均有利可图，于是要求合营的企业逐渐增多。其中最大的公私合营企业就是1950年9月中央人民政府重工业部化学工业局与永利化学工业公司的合营（见表16–19）。

表16－19　1949～1952年公私合营工业企业基本情况

	1949年	1950年	1951年	1952年	1952年为1949年的%
实有公私合营企业数（家）	193	294	706	997	516.6
职工人数（千人）	105	131	166	248	236.2
其中：生产工人	78	96	124	174	223.1
总产值（百万元）	220	414	806	1367	621.4

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第551页。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第440页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第449页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第480～481页。

表16-19显示，1949~1952年，实有公私合营企业户数由193家增加到997家，职工人数由10.5万人增加到24.8万人，总产值由2.2亿元增加到13.67亿元。三者分别增长了416.6%、136.2%和521.4%。

从企业的产权结构上看，这个时期公私合营企业的最大特点是公股比重大。据统计，1949年为67.1%，1950年为52.4%，1951年为50.7%，1952年为52.5%。不仅如此，公私合营企业的经营状况一般都比较好。这突出反映在私股股息率上，据统计，1950~1952年，这个比率分别为3.6%、4.9%和4.9%。

四　个体手工业的恢复和合作组织的发展

1949年，个体手工业产值为32.2亿元，占工业总产值的23%[①]。因此，个体手工业的恢复与发展对国民经济有着重要影响。

（一）扶持手工业生产的重点

扶持手工业的重点，需从各地的具体条件出发。如过去已有基础现在易恢复者，赖以解决广大人民生活者，经济上有提倡价值、无须巨额投资者，均应作为扶持的重点。当时扶持的重点为：（1）手工纺织，如西北棉区的手纺织和苏南、苏北、山东、河北（保定、高阳区）、湖南（浏阳、六江区）等地的织布等；（2）编织品，如产麻地区的麻袋、防洪运粮地区的草袋等；（3）外销品，如华北、西北的地毯，山东的草帽辫，浙江的金丝草帽，湘赣的夏布，北京的手工艺品，福建的雕漆、瓷器和木画等；（4）文化品，如皖、川、湘、赣、闽、浙等地的手工纸张及城市中的笔墨等；（5）日用品，如江西、福建、宜兴的陶瓷等；（6）农产品加工，如棉粮产品的榨油、磨粉、轧花等；（7）农具和工具，如竹浆、硫黄、松香、芒硝、薄荷、蓝靛染料等。

（二）加强对手工业生产的组织和领导

首先，由中央轻工业部会同有关各部门成立全国手工业生产指导委员会，大行政区组织有关各部门成立手工业生产指导小组，市、县由工商局或工商科为行政主管机构。

其次，以贸易机构、银行及合作社为主，并联合艺术部门，对个体手工业进行技术改进、资金扶助、产品检查、供销调剂和产品设计。

（三）促进手工业合作组织的发展

促进个体手工业走向合作化，是新民主主义经济纲领的重要内容。1950年6月，第一次全国手工业生产合作会议召开。据会议统计，1950年全国有手工

① 国家统计局编《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1985，第194页。

业生产合作社 1300 个，社员 26 万人，股金 151 亿元。这次会议确定手工业合作化的方针为：（1）发展手工业合作社应当稳步进行；（2）合作的重点为中小城镇和农村中的独立小手工业者及家庭手工业者；（3）合作社的主要任务是组织供销业务，不应过早地组织集体生产和机器生产等。

1952 年 8 月至 9 月，又召开了第二次全国手工业生产合作会议。会议讨论和修改了《工业生产合作社章程准则》，并下发试行。

在国民经济恢复时期，手工业生产合作组织迅速发展。1949~1952 年，手工业生产合作社（组）由 311 个增加到 3658 个，增加了 10 倍多；人员由 8.9 万人增加到 22.8 万人，增加了 1.6 倍。其中，手工业生产合作社 1952 年达到 3280 个，是 1949 年的 10 倍多，合作社社员 21.8 万人，比 1949 年增加 1.5 倍，产值达到 2.46 亿元，比 1949 年增长 19 倍，占同期手工业总产值的 3.4%（见表 16–20）。手工业生产合作组织的效率也有不同程度的提高。

表 16–20　1949 ~ 1952年手工业合作组织的发展概况

年份	社（组）数（个）	人数（人）	产值增长速度（%）	产值占个体手工业产值的比重（%）
1949	311	88941	100	0.4
1950	1321	264122	266	0.8
1951	1068	139613	896	2.2
1952	3658	2277786	2037	3.5

资料来源：汪海波：《新中国工业经济史（1949.10—1957）》，北京，经济管理出版社，1994，第 237 ~ 238 页。

由于国营、合作社营和公私合营企业的发展，1949~1952 年，工业经济的所有制结构发生了如下变化：在总产值中，国营、合作社营和公私合营工业产值已由 1949 年的 28.3%上升至 1952 年的 48.7%，已接近半数；在工业固定资产中，国营、合作社营和公私合营企业的固定资产由 1949 年的 82.2%上升至 1952 年的 85.2%；在职工人数上，国营、合作社营和公私合营企业的职工人数由 1949 年的 16.7%上升至 1952 年的 27.1%（见表 16–21）。上述情况表明，国民经济恢复时期，在多种经济成分共同发展的同时，国营、合作社营及公私合营的工业发展更为迅速。私营工业和个体手工业的产值仍占半数以上，而且私营工业和个体手工业能够以不到 20%的工业固定资产容纳 70%以上的职工就业，其在国民经济中的重要作用是不容忽视的。

表 16－21　1949年和1952年工业经济所有制结构变化比较

单位：%

经济成分类别	总产值		固定资产		职工人数	
	1949 年	1952 年	1949 年	1952 年	1949 年	1952 年
国营、合作社营工业	26.7	44.7	80.7	81.1	15.5	25.1
公私合营工业	1.6	4.0	1.5	4.1	1.2	2.0
私营工业	48.7	30.7	17.8	14.8	18.3	16.3
个体手工业	23.0	20.6	—	—	65.0	56.6
全部工业	100	100	100	100	100	100

资料来源：国家统计局：《中国社会主义工业化的概况》，中央档案馆资料，G157—3—35。

第十七章
区域经济恢复概况

中国幅员辽阔，各大区域地理环境、资源禀赋和特定历史条件相差很大。新中国成立之初，中央通过实行统一领导下的区域制，因地制宜，扬长避短，发挥优势，使各个地区的经济得以迅速恢复与发展。

第一节　党和国家关于区域经济管理的方针政策

一　建立大行政区，实行中央领导下的区域制

新中国成立前夕，中共中央指出：由于中国地域辽阔，经济发展不平衡，因此，在中央领导下的区域制，在相当长时期内仍然成为必要。“关于财政经济工作及后方勤务工作的统一问题，应该是在分区经营的基础之上，在可能与必须的条件下，有重点地、有步骤地走向统一。对于新区的领导机关，应该给予较大的机动权。”[①]当时在经济工作和后勤供给负担中，将全国解放区分成东北、中原、西北、华北、华东几大区域。这为后来建立大行政区打下了基础。

1949年3月5日，在中国共产党七届二中全会上，周恩来进一步就中央集权与地方分权问题作了系统发言。他根据过渡时期的特点，指出：由于地区发展的不平衡，因而产生了区域性的问题、分权的问题。中国不是联邦，但是带区域性。这么大的中国，如果过分强调集中，会办不好事。所以在组织形式上不能一下子都集权，一定要授权地方，才能发挥积极性。但中央必须成为掌握政策的司令部。根据过渡时期的特点，区域经济工作的方针是，在分区经营的基础之上，

---

① 《中共中央文件选集》，第14册，北京，中共中央党校出版社，1987，第609页。

有步骤、有重点地走向统一。他当时对后方支援前方提出了区域分工：以华北的大部支援西北野战军，以东北加中原支援东北野战军，以华东与华北加上一点东北支援华东野战军和中原野战军。中央抓住华北，依靠东北，支援前方，这样中央也坐稳了[①]。

根据周恩来等人关于中央集权与地方分权的意见，3月20日，中共中央发出周恩来起草的中央文件《关于财政经济工作及后方勤务工作中若干问题的决定》，其中首次提出“在中央领导之下的区域制”，强调在经济和后勤工作中必须授权地方，分区经营。文件指出：“在中央领导之下的区域制，在相当长时期内仍然成为必要。关于财政经济工作及后方勤务工作的统一问题，应该是在分区经营的基础之上，在可能与必须的条件下，有重点地、有步骤地走向统一。对于新区的领导机关，应该给予较大的机动权。”文件对中央与地方经济工作作了规定。文件在宣布“中央即将成立财政经济委员会”作为中央统一领导经济工作的机构的同时，在经济工作和后勤供给负担中，又将全国分成东北、中原、西北、华北、华东几大区域，并分别不同情况，对各区供给负担的分工、货币发行权限、财政收支概算的审核、各种税收管理、对外贸易、国内贸易、工业、交通、邮电、兵工等生产问题，都作了具体规定[②]。

9月27日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》，在公开文件中首次出现“大行政区”这一级组织机构的名称。12月9日，周恩来主持召开政务院第十次政务会议。他就设立大行政区的必要性和设立后是否会妨碍统一的问题发言，指出：大行政区，在经济、政治、民族等方面有许多共同点，在军事上是连成一片的，绝不会因为有大行政区这一级而成为不统一。中国是一个大国，地大人多，经济发展不平衡，必须在经济发展的条件下，才能逐渐走向完全的统一。政权组织的划分，要既有利于国家统一，又有利于因地制宜。不能只强调一面。要在统一政策领导下因地制宜，在因地制宜的发展中求统一。只有这样，才能迅速获得战争的完全胜利，医治战争创伤，完成全国的土地改革，以及恢复与发展生产[③]。

中华人民共和国诞生以后，全国划分为华北、东北、西北、华东、中南、西南6大行政区，陆续建立了各大行政区人民政府和军政委员会，领导各省政府

① 周恩来在中共七届二中全会上的发言记录，1949年3月13日，转引自金冲及主编《周恩来传》，北京，中央文献出版社，1998，第914、915页。

② 转引自金冲及主编《周恩来传》，北京，中央文献出版社，1998，第915页。

③《周恩来年谱（1949—1976）》，上卷，北京，中央文献出版社，1997，第17页。

工作[①]。在实际工作中，尽管中央与地方的财经权限曾多次调整[②]，但是中央领导下的区域制长期坚持实施下来。

二　因地制宜，有区别、有重点的区域投资政策

1950年3月，全国财经实施统一管理以后，基本建设投资实行中央和地方分级管理体制。在国家投资中，整个恢复时期中央投资占80.4%，地方投资占19.6%。如前所述，1950~1952年，地方投资的比重分别为15.3%、16.4%、22.5%，有逐步上升的趋势。在财政经济工作上划分了中央与地方的管理权限之后，政务院强调：财政经济工作的许多措施是必须从整体观念和长远利益出发的，一地一时的利益，必须服从全局和长远的利益。中央对各大区域的投资，实行了因地制宜，有区别、有重点的政策。

在恢复经济的基础上，中央的投资主要着眼于国家的工业化建设。这个时期，国家投入基本建设资金最多的是东北地区。1951年，东北占了全国工业基本建设工作总量的40.3%，1952年占了全国基本建设投资的24.8%。对于这样做的原因，陈云曾经指出："搞工业要有战略眼光。选择地点要注意资源条件，摆在什么地方，不能不慎重……东北跟关内有很大不同。东北工厂有了，机器有了，工人有了，再加上资金，生产就恢复了。关内就不是这样。开一个工厂需要相当时间，一般说，从开始订机器到安装好机器，没有三年五年的时间是不行的。"[③]东北原有的工业基础较好，1943年，东北煤的产量占全国的49%，生铁产量占87%左右，钢材产量占93%，电力占78%，铁路线占42%；农业也比较发

---

① 各大行政区的建立时间先后不一，华北区各省市一度归中央直属，大体情况为：1949年12月2日，毛泽东主持中央人民政府委员会第四次会议，批准全国各大行政区人民政府和军政委员会主席的任命，分别是：东北人民政府主席高岗、华东军政委员会主席饶漱石、中南军政委员会主席林彪、西北军政委员会主席彭德怀、西南军政委员会主席刘伯承。随后，四大行政区军政委员会相继正式成立。同年10月25日，政务院第二次政务会议决定接管华北人民政府所属各省、市，所辖各部会，华北人民政府主席董必武于10月28日电令所属各省市归中央直属。1950年9月8日，中央人民政府增设中央人民政府华北事务部。1951年12月28日，中央人民政府设政务院华北行政委员会，确定华北列为大行政区一级。1952年11月，中央撤销其他5大行政区人民政府和军政委员会，统一设华北、东北、西北、中南、华东、西南6个中央人民政府行政委员会，全国正式划为6大行政区。各大区行政委员会于1954年6月撤销。参见李格：《略论新中国成立初期大行政区的建立》，《党的文献》1998年第5期。

② 1949~1952年调整的具体情况参见本书第五章、第十章。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第261页。

达，1938 年，大豆产量占全国的 51%；加之解放得早，受战争破坏的时间较关内为短。而当时山海关内投资环境差，大部分地区资源尚未勘察清楚，京汉铁路沿线缺少较有规模的钢铁工业。直至 1952 年，中部、西部电力合计仅占全国的 10.6%。因此，在国民经济恢复时期，中央投资的基本建设项目主要安排在东北，其次为华东和华北，西北、西南的比重很小，沿海高于内地（见表 17-1、表 17-2、表 17-3）。

表 17－1　1951年工业基本建设工作总量区域分布比重

单位：%

部门	全国	东北	华北	华东	中南	西南	西北
工业：总计	100	40.2	21.2	3.3	11.1	7.0	17.2
生产资料生产部门	100	44.6	20.3	3.9	8.3	8.8	14.1
生活资料生产部门	100	27.9	23.5	1.7	19.2	1.9	25.8

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 262 页。

表 17－2　1952年基本建设投资的地区分布

	绝对数（亿元）	比重（%）
全国总计	43.56	100.0
华北区	5.18	11.9
北京	1.71	3.9
河北	2.16	5.0
内蒙古	0.30	0.7
山西	1.01	2.3
东北区	10.80	24.8
辽宁	7.08	16.3
吉林	1.40	3.2
黑龙江	2.32	5.3
华东区	6.18	14.2
上海	1.21	2.8
江苏	1.49	3.4
浙江	0.48	1.1
安徽	1.15	2.6
江西	0.27	0.6
福建	0.38	0.9

续表17-2

	绝对数（亿元）	比重（%）
山东	1.20	2.8
中南区	4.19	9.6
广东	0.56	1.3
广西	0.23	0.5
湖南	0.47	1.1
湖北	1.92	4.4
河南	1.01	2.3
西南区	2.10	4.8
四川	1.41	3.2
云南	0.51	1.2
贵州	0.18	0.4
西藏	—	—
西北区	2.69	6.2
陕西	1.00	2.3
甘肃	0.46	1.1
青海	0.12	0.3
新疆	1.11	2.5
宁夏	—	—
不分地区部分	12.42	28.5

注：宁夏地区的投资包括在甘肃省内。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 263 ~ 264 页。

表 17－3　1952年沿海和内地的投资额

绝对数（亿元）				比重（%）			
投资总额	沿海	内地	不分地区	投资总额	沿海	内地	不分地区
43.56	16.27	14.87	12.42	100.0	37.4	34.1	28.5

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 265 页。

与此同时，关内集中力量修筑铁路、建立电站，同时进行勘察工作，以便设计若干工厂。至 1952 年，西北石油、大冶钢铁和一批火力、水力电站已经可以进行工业设计了。

在中央统一的方针政策的指导下，各大区从当地实际情况出发，因地制宜地投资，形成各自进行恢复建设的特点。东北区投资的重点是重工业和国防工业，以及为保证重工业发展的燃料动力工业，同时努力培养技术干部和技术工人，准备为全国建设输送人才。华北区的特点是地方国营工业的比重和市政建设投资的比重大于其他地区。华东水利事业投资比重较高，其中治淮工程占据突出位置；工业也是一个重点，但投资比较分散，大部分用于原来较有基础的机电工业。中南区投资的重点是工业和水利，其中棉纺织业占工业投资的第一位，水利建设中最大的项目是荆江分洪工程。西北和西南的基本建设投资在全国各大区中总量较小，主要投资于铁路和公路建设[①]。

三　工业区位配置原则

1950年6月，在中财委第二次会议上，薄一波提出拟订1951~1955年全国经济恢复与建设计划的轮廓，得到了会议的同意。工业区域布局的问题正式提上了议事日程。中财委成员学习了苏联对工业区位配置的经验和教训，并综合专家的意见，认为在新民主主义体制下，在扶助私营工业发展的情况下，工业布局应当与社会主义国家工业一样，照顾到全面的利益，配合整个国民经济计划，为将来的社会奠定好的基础，而不能仅仅服从于利润观点[②]。在这一指导思想下，当时考虑工业布局最重要的原则有六项。

第一，从培植千百万人民的生产技术，尤其是培植落后地区人民的技术，发挥他们最高度的创造性着眼，尽可能使生产力均等地配置于全国，使全国的天然资源与劳动技术有普遍、平衡的发展。

第二，为了改变工业的制造地与市场脱节，商品运费超过其生产成本甚远的状况，工业生产地应接近原料地与消费地，减少不合理的远距离运输。

第三，从中国广大的西北与西南有丰富的矿藏和原料，可以发展工业着眼，努力提高边疆地区的生产力。

第四，利用经济地域发展综合工业。为了使各个生产部门相互配合，各个生产环节互不脱节，遵循以下三个原则：（1）区域的特殊化。就是照顾到区域的特殊的天然资源，工业发展以这一资源为中心，其他工业围绕这一中心服务。（2）区域的协同化。各区域在原料供给上相互配合与协助。（3）区域的综合化。在一个区域内，将原料连续加工的各阶段统一结合起来，以有利于节约运输、生

① 详见本书第二十一章。

②《中国工业五十年》，第一部，北京，中国经济出版社，2000，第1822页。

产过程敏捷化、共同利用热力和水力、共同办理修缮厂、共同利用建筑物。对于不适合综合经营的工业，仍以建立中小企业为宜。

第五，消灭都市和农村间的对立与矛盾。将工业配置到农村去，科学应用到农村去，通过合作社组织和集体农场，使工农业都机械化与电气化，产生新的都市，使人口达到均等分布。

第六，工业布局不能完全依照经济的观点，必须考虑国防因素。为了避免因工业企业过于集中可能顷刻遭到侵略战争毁灭、使国民经济完全瘫痪的危险，工业不能集中于少数大城市。

根据以上原则，需要逐步改变历史上形成的工业企业分布极不均衡的现象。但是在国民经济恢复时期，由于工业基本建设投资数量很少，而且主要用于恢复与改建，上述原则主要在拟订大规模经济建设计划时有所体现。

第二节 各大行政区域经济恢复概况[①]

一 华北地区经济恢复发展概况

新中国成立初期，华北行政区包括河北、山西、山东（后划归华东区）、河南（后划归中南区）4省及北京、天津两个中央直辖市，总面积约69.7万平方公里，占全国陆地面积的1/14。居住着将近1.5亿人口，占全国总人口的近1/4。华北是中国的煤炭和棉花生产基地，也是钢铁、盐、碱、机器、小麦、油料、烤烟以及各种轻工业品的重要产区，经济发展总水平仅次于东北和华东，为全国重要的经济地区之一。

华北的工业总产值在全国各大区中占第三位，仅次于东北和华东；但重工业的水平高于华东，次于东北；轻工业的水平却高于东北，仅次于华东。重工业以煤炭开采、钢铁冶炼与机器制造工业为主。煤炭的产量占全国43%，是重要的煤炭基地。机器制造工业是1949年以后新建立的。化学工业以制碱工业为主，天津市是全国纯碱和烧碱的最大产地之一。轻工业主要是棉纺织业和食品业，纱布、面粉、油脂、卷烟、食盐等产品均占全国第二位。工业企业大都配置在沿海。新中国刚成立时，约有90%的工业集中在河北、山东，而河北、山东的工业又

① 本节资料参见《中国科学院中华地理志经济地理丛书》，北京，科学出版社，1957；《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989；《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991。

有1/2集中在天津、青岛两大海港城市。1950~1952年，华北区的工业建设主要是恢复和改建旧有的企业，新建企业为数不多。然而生产力的地理分布已经开始改变。以1953年与1950年作比较，河北、山东的工业产值增长162%（其中天津、青岛两市只增长137%），而山西、河南的工业产值却增长了200%。

以煤炭为例，根据1952年的资料，华北区煤炭储量约占全国的60%以上。由于区内工业用煤比重很低，煤炭大部分输往外区或出口，较大的煤矿多分布在燕山南麓（如开滦）、太行山东麓（如京西、井陉、峰峰、焦作）和鲁中丘陵的边缘（如淄博）。山西省虽然集中了当时已知全国煤储藏量的一半以上，全区煤储量的90%以上，但1936年的产煤量不及全国的1/10，只占全区的17%，而且大半出于手工小窑。河北、山东、河南三省的煤储藏量虽不到全区的1/10，但1936年的产煤量却占全区的80%以上。1949年以后，为了满足国内各地工业发展的需要，本区煤炭工业迅速恢复发展。开滦、峰峰、大同等大矿进行了扩建和改建。为了供应城市与经济作物区的民用燃料，无烟煤的生产也有了相应的发展，焦作、阳泉、京西等无烟煤矿均进行了扩建。1952年，山西省煤炭产量已超过历史最高水平（1942年）的1.3倍，全区的煤炭产量也已大大超过了历史最高水平。区内工业用煤的消费量也在增长。以往本区动力用煤的最大消费者是铁路机车，1949年以后电力用煤迅速增长。不仅增强了旧有工业区京、津、唐电力网的发电与输电能力，还在太原、石家庄、郑州等地陆续新建了拥有较先进技术设备的火力发电厂和热电厂，峰峰、大同、洛阳等地原有的小电厂也均进行了扩建。这些新建扩建的发电厂，多数接近煤矿，可以就地取得燃料供应。各发电厂大量燃用劣质烟煤与洗煤渣，使本区的煤炭资源得到更充分、更合理的利用。

华北区拥有相当丰富的铁矿石，其中冀西北的龙烟铁矿为全国的大铁矿之一。由于冶炼工业基础薄弱，而且炼铁能力大于炼钢，炼钢能力大于轧钢，以往本区所产的炼焦煤和铁矿石主要向外输出，而所需的各种钢材必须从国外运来。1949年以后，本区钢铁工业的发展比较迅速，1952年生铁与钢材的产量比1949年增加10倍以上。钢铁企业主要分布在晋中的太原，以及北京、天津、唐山一带。太原钢铁厂是一个由炼铁、炼钢、炼焦、煤焦产品处理、耐火材料等各个生产部分所组成的综合性企业，在这个时期进行了改建和扩建。另一个较大的钢铁企业为北京石景山钢铁厂，这个时期只能炼焦、炼铁，不能炼钢，所产生铁除铸造铁管和输往外区外，有一部分运往天津、唐山的钢厂炼钢、轧钢。

1949年以前，华北区只有一些机械修配厂，主要是为交通运输服务的车辆修配厂。在铁路枢纽或要站如北京（长辛店）、天津、唐山、青岛、石家庄、

太原等地，均设有铁路工厂，修配机车车辆。1949~1952 年，对这些厂进行了扩建，使它们的生产能力都扩大了，其中青岛四方机车车辆制造厂已能制造客车和机车。

华北区农业开发历史悠久，农业人口密集，耕作业相当发达。畜牧业为耕作业的附属，为耕作业提供畜力和肥料。全区垦殖指数高达 49%，耕地面积占全国耕地总面积的 29%(见表 17–4)。复种指数为 133%。在作物种植总面积中，粮食作物占 87%，经济作物占 11%，是中国经济作物种植面积比重最高的地区之一。棉花是本区最重要的经济作物，占全区经济作物种植总面积的 56%，其产量占全国的 63%。其他如烤烟、花生、芝麻等，也都是本区主要的经济作物，产量均为全国之冠。在粮食种植面积中，小麦占 34%，粟、高粱、玉米、大豆等均占 1/10 左右。小麦产量占全国的 46%，粟的产量占全国的 54%，其他如高粱、大豆、玉米的产量，占全国第二位（见表 17–5）。

表 17 – 4　1949 ~ 1952年华北区耕地面积

单位：万亩

年份	1949	1950	1951	1952
北京	792	830	847	912
河北	11900	12164	12474	12594
山西	6242	6443	6580	6935
合计	18934	19437	19901	20441

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 897 页。

表 17 – 5　1949 ~ 1952年华北区粮食播种面积与每亩产量

	播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
北京	735	808	812	843	北京	113	133	153	174
河北	11030	11604	11286	12349	河北	84	109	100	148
山西	6145	6012	6026	6541	山西	84	100	106	117
合计	17910	18424	18124	19733	华北	86	107	105	129

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 897、898 页。

华北是中国最大的产棉区，占全国棉田总面积的一半左右。棉花单位面积产量高于南方各主要棉区。棉田集中在以下3个老棉区：太行山东麓地带，冀鲁两省之间的南运河和黄河两岸地带，晋南平原与豫西黄河沿岸地带。但是，主要棉区里缺少近代化的纺织厂。1949年，天津、青岛两地的纱锭数占全区纱锭总数的80%。手工纺织业比较普遍。1949~1952年，棉纺织工业是华北轻工业发展的重点。在京汉铁路沿线的棉区中心——郑州、石家庄、北京、邯郸等城市，新建9个大型棉纺织厂，完成投资额916.85万元，并计划在河南的新乡、洛阳以及晋南等地建立新的棉纺织工业。棉纺织业的发展和分布状况的改善，带动了棉花的生产。1952年，棉田面积为1936年的168%，棉花产量已达到历史上最高年产量的227%。1953年，晋南亩产皮棉50斤以上。高产量的细绒棉逐渐代替了低产量的粗绒棉，除豫南等个别地区外，可纺高支纱的细绒棉种植比重已达90%以上。棉花的副产品棉子可用来榨油，棉花的增产同时提供了大量的油料资源（见表17–6）。

表 17 – 6　1949 ~ 1952年华北区棉花播种面积与总产量

	播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949年	1950年	1951年	1952年	1949年	1950年	1951年	1952年
北京	23.9	30.0	34.6	46.6	4.6	15.9	10.7	16.5
河北	901.1	1204.6	1709.7	1500.3	223.1	374.0	461.3	578.7
山西	144.1	235.8	315.2	410.4	40.4	52.3	110.3	184.6
合计	1069.1	1470.4	2059.5	1957.3	268.1	442.2	582.3	779.8

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第898、899页。

油料和烤烟的种植面积也迅速增加。1953年，油料种植面积比1949年扩大20%左右；烤烟种植面积在全区经济作物种植面积中所占比重不大，但发展迅速，1953年比1949年扩大了359%。其中，山东花生种植面积1953年超过1949年66.5%，超过抗战前平均数的28.3%；花生总产量超过1949年139%，超过抗战前平均数49%。所产花生除供应省内榨油工业以外，一半左右出口国外，其出口量要占全国花生出口总量的1/2（见表17–7、表17–8）。

1949年以前，经济作物面积的扩大曾引起粮食作物面积的缩小，1949年以后，经济作物的增长速度比以前要快得多，然而粮食作物面积不但没有缩小，而且还有增加，1953年，粮食作物种植面积比1949年扩大了14%。这主要是由于

复种面积与耕地面积都增加了。同时，由于粮食作物单位面积产量提高，粮食总产量 1953 年比 1949 年增加 52%。在粮食作物中，发展最快的是小麦、大豆、玉米、甘薯等作物。

表 17－7　1949～1952年华北区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万担

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
北京	47.3	52.7	64.1	79.3
河北	497.1	582.1	557.1	634.1
山西	13.7	40.8	44.3	49.8
合计	558.1	675.6	665.5	763.2

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 899 页。

表 17－8　1949～1952年华北区牲畜年末存栏数

单位：万头

地区	年份	大牲畜						猪	羊
		合计	黄牛	马	驴	骡	骆驼		
北京	1949	22.9	3.4	0.9	16.2	2.3	0.1	36.4	9.4
	1952	32.5	6.7	1.2	21.2	3.1	0.3	61.0	21.8
河北	1949	301.5	135.7	9.8	133.9	22.1		301.9	181.9
	1952	394.4	194.6	13.9	161.9	23.9	0.1	532.3	330.7
山西	1949	128.1	80.6	4.5	36.9	6.1		35.8	258.7
	1952	202.2	122.6	7.5	60.4	11.3	0.4	66.0	458.0
合计	1949	452.5	219.7	15.2	187.0	30.5	0.1	374.1	450.0
	1952	629.1	323.9	22.6	243.5	38.3	0.8	659.3	810.5

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 899、900 页。

华北区除在渤海沿岸尚有较大片荒地可供开垦外，其他地区可垦荒地已不多，发展农业生产的主要途径是提高单位面积产量和扩大复种面积。从本区无霜期来看，除西北高原地区只能一年一熟外，其他地区均可一年两熟或两年三熟。但是，以往受封建土地制度和小农经济的制约，农业投资能力低下，复种指数很低，一年一作成为相当普遍的耕作形式。废除封建土地制度以后，农民通过互助合作，改进耕作方法，发展灌溉，增施肥料，合理换茬，复种指数有所提高。

生产合作社的单位面积产量一般要比个体农民高出 20%以上，一些著名农业劳动模范所栽培的作物比邻近地区的单位面积产量也要高出好几倍。如以山西解县曲耀离、翼城吴春安为代表的丰产棉田，在 1951 年和 1952 年曾分别获得每亩产皮棉 304 斤（子棉 912 斤）和 340.5 斤（子棉 1021.5 斤）的全国最高纪录。这些典型示范为以后华北地区农业的发展开拓了途径。

在兴修水利方面，这个时期除了发动农民普遍进行春耕保墒和兴修小型水利外，还兴建了许多规模巨大的水利工程。海河水系开始兴建著名的永定河官厅水库工程和大清河的独流减河工程。黄河两岸的大堤普遍加高加宽，并在每年汛期动员群众上堤护堤，几年中没有决过口。1952 年完成的引黄济卫工程是黄河的第一个兴利工程，为豫北地区开辟了数十万新灌区。在汾河、沁河、滹沱河、桑干河等旧灌区，通过合理用水和增辟渠道，也扩大了灌溉面积。本区是全国井灌最发达的地区。井灌比渠灌更为重要。这个时期，在太行山麓、鲁中山地周围等井灌区以及其他地下水源较好的地区增打了许多新井。这些措施的实施，使全区农田灌溉面积 1953 年比 1949 年扩大了 78%，成为农业增产的重要保障。

随着工农业生产的发展，运输网络有所改善。铁路是本区运输网的骨干，其密度居全国第二位，仅次于东北。1949 年前后，在修复被战争破坏的铁路线路的基础上，铁路的运输能力普遍提高。运输任务特别繁重的京沈铁路全部修成复线，京汉铁路正在逐段铺设复线。由于西部高原工矿业急剧发展，从平原通往高原的石太与京包两条铁路的运输能力不足，因而对其进行了艰巨的改线工程。本区的海运担负着与华东、东北沿海地区的客货运输及进出口贸易任务。青岛港条件优越，是著名的天然港；天津港是腹地广大的人工港。在这个时期，完成了天津外港——塘沽新港的修建，显著提高了天津港在海运中的地位。

通航的河道集中在本区东部的平原地区，航道水浅，多数只能通行木帆船。1949 年以后，通过整治河道和设立航标，增加了通航里程，还开辟了若干条汽轮航线。其中最重要的一条内河航线是从新乡至天津的航线，长 960 公里，可通行小汽轮。黄河虽是本区境内第一大河，但由于泥沙淤积，河道复杂，通航情况不佳；且由于河床高出地面，成为独特的分水岭，使本区南北数条河系不能相通。历史上开凿的沟通本区各主要河系的南北大运河，因多年失修，业已废弃。山东境内的一大段运河（山东北运河），原河床上种满庄稼，已根本不能通航。公路网也主要分布在东部平原地区。公路多系原有的大车道改建，线路质量较差。除京塘等少数公路线外，其他多为土路，没有铺路面，晴通雨阻，极易损坏。有许多公路徒有其名，根本不能通车。加之战争破坏，新中国成立时能通车的公路寥寥无几。经过新中国成立后的大力整修和养护，旧有的公路线已基本

上恢复通车，并在西部地区新建或改建了许多条从铁路沿线伸入山区的公路线。

二　东北地区经济恢复概况

在国民经济恢复时期，东北是中国工业建设的基地，它包括辽东、辽西、热河、吉林、松江、黑龙江6省[①]和沈阳、抚顺、鞍山、本溪、旅大5市。面积占全国陆地总面积的8.96%，人口占全国总人口的8.14%。据当时已探明的储量资料，全区有丰富的铁、煤、石油页岩、水力、森林等资源。铁的储量超过全国总储量的1/2，煤的储量在230亿吨以上。水力资源的利用，在全国名列前茅。森林面积占全国森林总面积的60.6%，木材的储量和产量均居全国第一位。松辽平原盛产高粱、小麦、大豆。大豆产量在世界上闻名遐迩。区内交通便利，1949年，铁路里程占全国铁路总里程的47.5%，公路里程占全国公路总里程的17%。便利的交通条件，丰富的自然资源，适于农作物生长的广大平原，以及相当庞大的基础工业，均使东北成为全国经济恢复的基地，国家投资的重点。

东北的重工业在全国工业中占有举足轻重的地位。1943年，东北煤的生产量占全国的49%，生铁占87%左右，钢材占93%，电力占78%；全区工业产值占国民生产总值的56%左右，远远高于全国的平均水平。旧中国东北的工业大都是在日本帝国主义统治时期建立起来的，结构畸形，矿产采掘和进行半成品加工的工业部门占绝对优势，而机械制造工业落后，工业装备靠日本供应；整个工业的机械化程度很低，技术装备差，手工操作尚占相当大的比重；轻工业生产十分落后。工业主要分布在南部，辽宁占有全区工业的4/5左右。东北工业遭受战争的摧残破坏十分严重。辽宁的工业在日本投降前夕先被日本军队破坏，企业的许多贵重设备被盗。苏军占领后，又有组织地搬迁辽宁的重要工业企业，大量的机器设备被当做战利品运回了苏联。辽宁省1948年解放时，除旅大地区外，工业企业几乎全部停产，工人数目由1943年的59万人减少至5万人。1948年全省生产总值仅及1943年的5%，1949年也仅及1943年的28.4%。

1948年11月沈阳等地解放以后，东北开始有计划地进行工业的恢复和改建。20世纪50年代初期，国家就在辽宁省开始了大规模的经济建设。1950年中苏两国政府所确定的苏联援助建设的50个重点项目中，有1/3建在辽宁。为了有利于东北经济的恢复和发展，1948年人民币诞生后，中央决定东北地区仍暂时使用东北银行1945年10月开始发行的东北地方流通券，直至1951年3月全国

① 后热河省并入河北省，辽东省、辽西省合并为辽宁省，松江省并入黑龙江省。

财经形势根本好转以后，才用人民币收回东北地方流通券[①]。

从1950年开始，国家重点投资于东北，全年投资3.3亿元人民币。投资总额相当于东北全年预算的40%，占东北全部国民经济投资的77%。投资的40.3%用于增加设备，54%用于修复及新建厂房、宿舍、仓库等，其余5.7%用于地质勘察、科学研究及教育。这一年的投资使东北主要工业产品生产能力增长情况如表17–9所示。

表17–9　1950年国家投资使东北主要工业产品生产能力增长情况

产品			1950年1月1日生产能力	1951年1月1日生产能力	增长数	百分比（%）	备考
种类	名称	单位					
电	装机容量	千瓦	4802000	5195000	393000	108.2	
煤	原煤	吨	15833634	14924460	-909174	94.2	因掌子面减少
铁矿	铁矿石	吨	691784	2661687	1969903	384.8	
铁	生铁	吨	559810	905775	345965	161.8	
钢锭	钢锭总计	吨	371410	575496	204086	154.9	
	平炉钢锭	吨	382229	533409	151180	139.6	鞍钢
	电炉炼钢	吨	39181	42087	2906	107.4	
钢材	钢材总计	吨	441254	484664	43410	109.8	
	平炉钢材	吨	343150	368850	25700	107.5	
	电炉钢材	吨	98104	115814	17710	118.1	
金铜矿	金铜原矿	吨	603368	1145240	541872	189.8	
铅锌矿	铅锌原矿	吨	134807	343500	208693	254.8	
金银矿	金银原矿	吨	3400	33400	30000	982.4	
镁矿	镁	吨	—	118260	118260		
锌	锌	吨	398	2398	2000	602.5	
焦炭	块焦	吨	958896	1024418	65522	106.8	
页岩加工	原油	千升	77820	108580	30760	139.5	
	汽油	千升	8449	14429	5980	170.8	
肥料	硫酸铔	吨	38092	39588	1496	103.9	
酸	浓硫酸	吨	34305	37510	3205	109.3	
	稀硫酸	吨	34195	44918	10723	131.4	

① 参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第38～44页。

续表17-9

产品			1950年1月1日生产能力	1951年1月1日生产能力	增长数	百分比（%）	备考
种类	名称	单位					
碱	烧碱	吨	3600	6423	3423	178.4	
水泥	水泥	吨	726554	957643	231089	131.8	
玻璃	平板玻璃	箱	475000	523000	48000	110.1	
橡胶	汽车外胎	只	43133	53430	10297	123.9	
	胶鞋	千双	20046	21206	1160	105.8	
造纸	纸浆	吨	57338	85299	27961	148.8	
	各种纸	吨	39795	66298	26503	166.6	
棉纱	棉（20S）纱	件	126587	210631	84044	166.4	
棉织	棉布	匹	3226709	4289834	1063125	132.9	
麻织	麻袋	条	8042556	12225583	4183027	152.0	增加机器346台
电力机械	电力机械	总台时	148920	240900	91980	161.8	共增机器1733台
工作母机	各种工作机	总台时	5965560	7621280	1655720	127.8	

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第971～973页。

1951年7月18日，东北工业部作出决定：把基本建设放在与生产同等重要的地位；几个特定的工业部门和单位（包括鞍山钢铁公司、电业管理局、煤矿管理局、机械工业管理局、电器工业管理局及有色金属管理局）必须在保持正常生产的同时，把基本建设工作列为第一项重要工作。从1951年下半年特别是1952年开始，东北工业已由比较单纯的恢复阶段走向规模相当大的基本建设阶段。这一转折较全国其他地区早了一年至一年半。各单位将生产部门中最好的技术人员抽调到基本建设的设计与施工部门，抽调的数目大约等于生产部门所有主要的技术人员的1/2；抽调大批熟练的技术工人到基本建设的施工部门；绝大部分新毕业的大学生与高等职业学校的学生充实了基本建设部门、机构。同时，建立了地质中等技术学校、钻探学校、土木建筑中等技术学校、测绘学校及俄文训练班，选派学生到苏联实地学习，为东北以及即将开始的全国大规模的基本建设做准备。1952年，东北全区的基本建设投资总额占全国投资总额的1/3左右，从而形成了新增的大量固定资产。

1950~1952年，东北区各部门基本建设投资和新增固定资产情况如表17-10、表17-11所示。

表 17－10　1949～1952年东北区各部门基本建设投资

	绝对数（万元）			比重（%）		
	1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
工业	21560.76	26312.48	70902.39	64.7	57.8	58.1
其中：生产资料	19304.66	20038.45	64025.39	57.9	44.0	52.5
消费资料	2256.10	6274.03	6877.00	6.8	13.8	5.6
建筑安装事业	—	312.63	7178.62	—	0.7	5.9
地质勘测设计	—	151.86	2860.82	—	0.3	2.3
农业	702.00	1013.85	2204.68	2.1	2.2	1.8
其中：机械化农场	217.77	607.18	718.03	0.7	1.3	0.6
水利	702.18	510.29	1007.44	2.1	1.1	0.8
交通运输	5075.81	7295.47	9492.97	15.2	16.0	7.8
其中：铁路	4126.41	6102.91	7260.23	12.4	13.4	5.9
公路	829.75	904.90	1535.18	2.5	2.0	1.3
水运	119.65	287.66	697.56	0.3	0.6	0.6
邮电	454.00	286.32	742.50	1.4	0.6	0.6
商业	1416.63	2379.86	2094.00	4.3	5.2	1.7
文教卫生	644.38	2614.89	12673.00	1.9	5.8	10.4
城市建设	977.97	1753.68	4874.64	2.9	3.9	4.0
其他	1795.38	2896.74	8017.39	5.4	6.4	6.6
总计	33329.11	45528.07	122048.45	100	100	100

注：煤炭和铁路系统的建筑安装事业投资分别列入工业和铁路投资中。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1001 页。

至 1952 年年底，全区工农业生产总值已超过历史最高年（1943 年）产值的 62%，工业比重占工农业总产值的 59%。东北区在设备规模、就业职工人数、劳动生产率、设备利用率以及生产总值等各方面，均已显著超过日伪统治时期的最高水平。其中辽宁省超过日伪时期最高生产水平（1943 年）的 28.2%，职工总数超过 20.5%，钢产量超过 8.6%。鞍山钢铁公司经过 1949~1952 年的恢复建设，包括矿山、选矿和烧结厂、高炉、平炉、轧钢厂、焦炉及耐火材料厂在内的 28 个厂矿全面恢复了生产。当年生产生铁 83.2 万吨、钢 78.8 万吨、钢材 55.8 万吨，分别占全国产量的 43.15%、58.3% 和 52.6%，并且生产了日伪时期

表 17－11　1951年和1952年东北区各部门开始利用的新增固定资产数额与比重

	1951 年实际完成		1952 年实际完成		1952 年 /1951 年
	绝对数（万元）	构成（%）	绝对数（万元）	构成（%）	（%）
工业	22261.42	57.2	47759.67	53.7	214.5
其中：生产资料	18905.86	48.6	42712.83	48.0	225.9
消费资料	3355.56	8.6	5046.84	5.7	150.4
建筑安装事业	306.16	0.8	5804.74	6.5	1896.0
地质勘测设计	34.50	0.1	894.26	1.0	2592.1
农业	933.42	2.4	2170.82	2.5	232.6
其中：机械化农场	580.87	1.5	726.05	0.8	125.0
水利	356.73	0.9	821.69	0.9	230.3
交通运输	6421.49	16.5	8806.41	9.9	137.1
其中：铁路	4932.58	12.7	6591.96	7.4	133.6
公路	1326.56	3.4	1525.21	1.7	115.0
水运	162.35	0.4	689.24	0.8	424.5
邮电	279.01	0.7	736.86	0.8	264.1
商业	2341.69	6.0	1795.15	2.0	76.7
文教卫生	2087.90	5.3	11247.34	12.6	538.7
城市建设	1636.47	4.2	4070.69	4.6	249.2
其他	2291.30	5.9	4876.45	5.5	212.8
总计	38950.09	100.0	100.0	88984.08	225.3

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1004 页。

不能制造的特殊钢、钢材和合金等。东北全区机械工业和电器工业的新产品各在 400 种以上。

东北的农业生产也获得了迅速的恢复与发展。到 1950 年，粮食总产量已基本达到 1943 年的历史最高水平，自 1951 年起开始进入新的发展阶段。1947~1952 年，共恢复扩大的耕地有 300 余万垧（1 垧等于 15 市亩，即 1 公顷），至 1952 年，全区共有耕地 1592 万余垧，已达到战前最高耕地面积水平。随着工业的发展，主要工业原料之一的棉花的种植也有了相应的发展。各地都开发了一批丰产田，劳动模范们创造了许多高产田，其单位面积（垧）产量比一般田增产一两倍至三四倍。如 1952 年双城县兰国焕的小麦每垧收 4025 公斤，方

正县王长安的大豆每垧收4410公斤，东宁县金俊熙的水稻每垧收10990公斤，勃利县吴广兴的高粱每垧收7089公斤，承德县管兴的谷子每垧收7470公斤，建昌县黄元令的棉花每垧收子棉4209.5公斤。畜牧业的恢复与发展也很快。由于各地积极组织群众改善饲养管理，重点进行品种改良，并结合群众性的防疫运动，大量生产各种牲畜防疫药品，进行预防与治疗，使牲畜的头数有了显著的增加，牲畜的体质得到较大改善。1952年，苹果树由战前的400万株增植到700万株，年产苹果约10万吨，成为全国苹果的主要产区（约占全国苹果总产量的70%~80%）。水产，抗战前最高年产量是1943年的173.913吨，新中国成立后逐年恢复，到1952年即增至171.581吨。其他特产，如亚麻、柞蚕、甜菜、烟草等，也都有了相应的恢复与发展（见表17–12至表17–16）。

表17－12　1949～1952年东北区耕地面积

单位：万亩

	1949年	1950年	1951年	1952年
辽　宁	7108	7128	7126	7186
吉　林	6869	6934	6940	6993
黑龙江	8512	8914	9003	9708
合　计	22489	22976	23069	23887

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第880页。

表17－13　1949～1952年东北区粮食播种面积与每亩产量

	粮食播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949年	1950年	1951年	1952年		1949年	1950年	1951年	1952年
辽　宁	6459	6622	6035	6347	辽　宁	123	155	154	171
吉　林	6248	6551	6249	6478	吉　林	144	171	118	189
黑龙江	8111	8526	8584	9091	黑龙江	134	161	164	193
合　计	20818	21699	20868	21916	东北区	133	162	158	186

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第881页。

表 17－14　1949～1952年东北区棉花播种面积与总产量

	棉花播种面积（万亩）				棉花总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
辽　宁	184.2	349.7	671.7	610.5	27.2	88.4	136.9	183.5
吉　林	7.4	15.0	41.0	5.9	0.6	2.6	2.8	3.5
黑龙江	—	—	—	—	—	—	—	—
合　计	191.6	364.7	712.7	616.4	27.8	91.0	139.7	187.0

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 882 页。

表 17－15　1949～1952年东北区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万担

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
辽　宁	46.8	185.8	346.6	205.5
吉　林	2.0	6.8	23.4	15.6
黑龙江	1.2	1.1	5.0	4.4
合　计	50.0	193.7	375.0	225.5

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 882 页。

表 17－16　1949～1952年东北区牲畜年末存栏数

单位：万头

		大 牲 畜					猪	羊
		合计	黄牛	马	驴	骡		
辽　宁	1949 年	188.2	72.4	17.9	80.8	17.1	210.4	61.8
	1952 年	280.9	131.0	17.1	115.7	17.1	409.0	104.2
吉　林	1949 年	170.6	68.2	64.8	21.1	16.5	181.3	7.4
	1952 年	219.6	99.3	78.4	25.7	16.2	239.7	18.3
黑龙江	1949 年	167.7	56.7	100.1	4.8	6.1	233.8	7.9
	1952 年	249.3	99.9	135.8	6.8	6.8	275.9	15.5
合　计	1949 年	526.5	197.3	182.8	106.7	39.7	625.5	77.1
	1952 年	749.8	330.2	231.3	148.2	40.1	924.6	138.0

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 883、884 页。

三　华东地区经济恢复概况

华东区由山东、安徽、江苏、浙江、福建、台湾6省和上海市组成。全区面积占全国总面积的7%左右，而人口则占全国的29%左右，为中国人口密度最高的地区。其中江苏省、上海市平均每平方公里480余人，为全国人口平均密度的7.4倍，也是世界人口最密的地区之一。全区城镇人口约占全区总人口的1/4，其中长江以南城镇人口的比重高达43%，是中国城镇人口比重最高的地区。全区铁路比较稠密，水运便捷，公路里程约占全国公路里程总数的19%。

华东是中国工业比较发达的区域。工业主要分布在长江三角洲、胶济工业区和台湾。长江三角洲以上海为中心，环绕着杭州、苏州、无锡、南通和南京等工商业城市。全区以轻工业为主。棉纺锭占全国纺锭总数的2/3以上，织机占全国的67%左右，丝织业占全国的80%，面粉业占33%以上。上海是全国最大的工商业城市。据1933年的调查，上海的工业产值占全国工业产值的51%，资本总值占全国的40%，产业工人占全国的43%。在抗日战争前，中国对外贸易的半数左右，国内贸易的30%以上，是在上海进行的。1949年，现代工业在上海工业中的比重为78.4%[①]。胶济工业区是沿着胶济铁路的一个工矿区域。其中，青岛是全国第二大棉纺织工业中心，除棉纺织业外，橡胶、酿造（啤酒）、火车修造、造纸、化学、卷烟、面粉、榨油等工业均有一定规模。淄川、博山盛产煤铁，并有远东第一的矾土页岩和丰富的石英砂岩。博山的瓷窑、化学、水泥、炼焦等工业都有一些基础。台湾拥有丰富的自然资源和森林，工业也相当发达，主要工业分布在基隆、台北（钢铁、机械、造纸、肥料、制碱）和台南、高雄（制糖、造纸、制碱、机械、造船、制铝和炼油）等城市。

1949年以前，本区在经济上对国外有较大的依赖性。轻工业有一定发展，重工业却很落后，不能制造大的机器设备。工业原料大部分依靠国外进口。如1946~1948年，上海进口的棉花占工业消耗量的60%，小麦占50%，烤烟占60%，化工、五金原料进口的比重更高。上海是全国最大的机器制造工业中心之一，技术力量较强，工种较齐全，协作关系很密切，产品品种和质量均居全国首位。但是，以往的机器厂只有一些规模较小的修配厂。轻纺工业所需要的机器设备、金属材料和化工原料等，基本上依靠进口。

在国民经济恢复时期，华东地区的建设投资83.2%用于恢复及发展工业、

① 孙怀仁主编《上海社会主义经济建设发展简史（1949—1965）》，上海，上海人民出版社，1990，第3～4页。

农林水利事业及交通运输事业，对各业的投资比重为：工业 36.9%，农林水利事业 25.8%，交通运输事业 20.5%。农林水利事业投资中，有 98%用于兴修水利，包括规模巨大的淮河流域治理工作[①]。

3 年中，上海市工业总产值增长 94.2%，平均每年递增 24.8%。以主要工业产品产量与解放前的最高水平相比，发电量增长 3.1%，钢增长 10 倍以上，钢材增长 17 倍，水泥增长 16.1%，汽车外胎增长 32.8%，棉纱增长 9.2%（见表 17-17、表 17-18）。与此同时，开始进行产业结构调整。国家开始投资重工业项目。冶金行业在 1950 年就建造了 1 个转炉车间、2 个轧钢车间，1952 年又改造了 1 个平炉，新建了 1 个平炉。化工行业不但建设了炼油厂、溶剂厂、试剂厂，还新建了中国第一个抗菌素厂、再生胶厂、磺胺药厂。机械工业的重点是扩大机床制造、电机制造等部门的生产规模，同时还形成了矿山设备制造等部门的生产能力。3 年中，轻、重工业的平均递增速度分别为 20.3%和 50.7%。到 1952 年，重工业在工业总产值中的比重已从 1949 年的 11.8%上升到 20.9%。

表 17－17　1949～1952年上海市工业企业基本建设投资总额按部门统计

工业部门	合计（百万元）	各工业部门占总计（%）	国营（百万元）	地方国营（百万元）	公私合营（百万元）
总　计	757237	100.00	479994	149889	127354
燃料工业	106464	14.06	3245	103219	
其中：电力部门	98252	12.98		98252	
燃料加工部门	8212	1.08	3245	4967	
重工业	316346	41.78	244732	12400	59214
其中：钢铁冶炼部门	43592	5.76	20782		22810
金属加工部门	252847	33.39	219185	7114	26548
建筑材料部门	10051	1.33	4765	5286	
玻璃工业部门	9856	1.30			9856
轻工业	184197	24.32	112992	33058	38147
其中：化学加工部门	64322	8.49	42661	2139	19522
橡胶加工部门	1566	0.21		1566	
木材加工部门	1304	0.17	1304		
造纸工业部门	7686	1.01	4571		3115
缝纫部门	1198	0.16		1198	

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1077 页。

续表17-17

工业部门	合计（百万元）	各工业部门占总计（%）	国营（百万元）	地方国营（百万元）	公私合营（百万元）
皮革及皮毛部门	1867	0.25	1867		
油脂肥皂香料化妆品部门	1237	0.16	404		833
食品工业部门	29992	3.96	27.091	1677	1224
印刷部门	40686	5.37	34409	1158	5119
文化教育科学艺术用品部门	11260	1.49	685	2241	8334
自来水部门	23079	3.05		23079	
纺织工业	150230	19.84	119025	1212	29993
纺织工业部门	150230	19.84	119025	1212	29993

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1087 页。

表 17－18　1949年和1952年上海主要工业产品产量与解放前最高年产量比较

产品名称	计算单位	解放前最高年产量		国民经济恢复时期年产量		1952 年为解放前最高年产量的百分比（%）
		年　份	产　量	1949 年	1952 年	1952 年
发电量	亿千瓦时	1948	12.79	10.09	13.19	103.1
钢	万吨	1948	0.70	0.52	7.15	1020.0
成品钢材	万吨	1948	0.80	1.50	14.11	1763.8
水泥	万吨	1936	9.78	3.79	11.35	116.1
汽车外胎	万条	1948	5.76	0.80	7.65	132.8
棉纱	万件	1930	128.00	74.18	139.80	109.2
棉布	亿米	1939	11.14	6.52	11.13	99.9
食用植物油	万吨	1948	1.48	2.12	3.32	224.3
火柴	万件	1947	104.40	50.20	53.00	50.8
卷烟	万箱	1947	139.80	83.20	74.70	53.4
面粉	万吨	1932	58.10	19.90	38.40	66.1

资料来源：孙怀仁主编《上海社会主义经济建设发展简史（1949—1985）》，上海，上海人民出版社，1990，第 109 页。

华东地区的气候南北不同。北部属温带型，南部属亚热带型。全区总体降水量丰富；土壤肥沃，经过长期开垦经营，土地利用程度很高；人均耕地面积约2.6亩，但沿长江地区人均耕地仅1亩多。1952年，耕地面积占全区总面积的18%。粮食产量占全国总产量的30%左右，棉花产量占全国总产量40%左右。花生、甘蔗、丝、茶等产量居全国第一，烟草、麻类等产量十分丰富。本区位于江、淮、沂、沭等河的下游，水源丰富，具有发展农田水利的优越条件；而一旦水利失修，也极易发生水涝灾害。苏北地区在解放前几乎年年闹灾；江南地区水利有较好的基础，但海塘、江堤也经常决口。太湖东侧的低地和秦淮河两岸常发生大面积的内涝，丘陵则经常受旱灾的威胁。1949年，首先进行了导沂整沭工程，开挖了一条长186公里的新沂河，山东省开挖了新沭河，有效地减轻了沂河、沭河的洪水灾害。在毛泽东“一定要把淮河修好”的伟大号召下，进行了根治淮河的工作。至1952年，完成了第二期工程。1951~1952年，开辟了西起洪泽湖畔高良涧进水闸，东迄黄海边扁担港，长达168公里的苏北灌溉总渠，不但可以分泄淮河入海，而且可以自流灌溉农田570万亩。在治理主要河流的同时，政府引导农民开展了群众性的小型农田水利建设。如山东省3年兴修水利投资总额7270万元，至1952年年底，全省有水井160万眼，比1949年增加了80%。

1952年，华东全区的粮食、棉花及其他工业原料、畜牧、水产的生产量已经恢复并超过了抗战前的水平。粮食总产量为1949年的164.1%，超过抗战前水平19.5%。棉花总产量1952年是1949年的331.4%，超过战前水平75.7%。麻的总产量和种植面积也都超过抗战前水平，以1949年总产量为100，1952年约为1488。茶叶总产量1952年是1949年的226.7%，相当于抗战前水平的99.8%。蚕茧总产量若以1949年为100，1952年是116.1。牲畜繁殖逐年增加，质量提高，如以1949年为100%，1952年的耕畜是133.2%，接近抗战前水平；1952年的猪是166.7%，超过抗战前水平32.6%。水产总产量也在逐年增长，1952年为1949年的285%，超过抗战前最高生产水平17.2%。水果生产如苹果、柑橘的种植面积，都较战前扩大，山东省苹果种植面积就比抗战前扩大了41%[①]。

3年来农业发展情况详见表17-19至表17-23。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第910页。

表 17－19　1949~1952年华东区耕地面积

单位：万亩

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
山东	12445	12922	13533	13829
上海	628	629	636	636
江苏	8371	8370	8523	8685
浙江	2848	3085	3335	3335
安徽	7313	7313	7838	8842
福建	2175	2175	2187	2202
合计	33780	34494	36052	37529

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 911 页。

表 17－20　1949～1952年华东区粮食播种面积与每亩产量

	播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
山东	16697	16950	16908	17671	山东	95	128	125	142
上海	635	694	644	641	上海	208	254	265	297
江苏	9721	11617	11903	12374	江苏	124	147	156	162
浙江	4131	4314	4516	4463	浙江	208	240	277	314
安徽	9277	8969	11399	12027	安徽	98	113	152	146
福建	2878	2879	2892	2908	福建	197	216	234	256
合计	43339	45423	48262	50084	华东区	121	148	163	172

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 911、912 页。

表 17－21　1949～1952年华东区棉花播种面积

	播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
山东	511.0	799.4	1168.3	1078.7	123.3	211.6	260.7	353.0
上海	152.0	162.0	230.5	238.2	25.7	41.4	64.9	76.6
江苏	258.4	426.5	608.2	738.4	38.3	90.2	128.9	203.3

续表17-21

	播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
浙江	124.3	115.4	108.7	119.3	18.4	35.6	37.7	40.6
安徽	166.2	153.9	270.4	296.4	25.5	18.1	33.6	56.6
福建	0.5	0.6	0.6	0.6	0.1	0.1	0.2	0.1
合计	1212.4	1657.8	2386.7	2471.6	231.3	397.0	526	730.2

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》, 北京，社会科学文献出版社，1991，第 913 页。

表 17-22 1949~1952年华东区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万斤

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
山东	670.0	1367.1	1571.3	1761.1
上海	35.4	36.3	43.1	67.8
江苏	334.0	338.1	380.1	458.8
浙江	231.7	145.2	201.4	207.8
安徽	389.8	118.2	450.0	484.0
福建	143.7	129.1	138.7	197.8
合计	1804.6	2134.0	2784.6	3177.3

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》, 北京，社会科学文献出版社，1991，第 914 页。

表 17-23 1949~1952年华东区牲畜年末存栏数

单位：万头

	年份	大牲畜						猪	羊
		合计	黄牛	水牛	马	驴	骡		
山东	1949	378.6	220.8	—	1.8	142.3	13.7	197.0	139.8
	1952	462.0	284.3	0.4	2.4	163.6	11.3	542.2	198.8
上海	1949	15.3	11.9	3.4	—	—	—	26.6	23.5
	1952	15.2	12.2	3.0	—	—	—	54.0	29.2
江苏	1949	86.1	40.0	24.5	0.6	20.0	1.0	376.1	84.0
	1952	165.8	81.6	48.9	0.9	32.8	1.6	604.6	155.2
浙江	1949	86.1	62.7	23.4	—	—	—	245.9	96.4
	1952	108.5	82.2	26.3	—	—	—	277.9	101.3

续表17-23

	年份	大牲畜						猪	羊
		合计	黄牛	水牛	马	驴	骡		
安徽	1949	195.5	98.7	52.7	3.2	39.8	1.1	196.8	16.0
	1952	257.9	135.8	63.6	3.9	53.1	1.5	323.2	28.3
福建	1949	66.5	48.0	18.0	0.5	—	—	200.0	15.0
	1952	86.9	61.9	24.1	0.6	0.1	0.2	251.6	19.2
合计	1949	828.1	482.1	122.0	6.1	202.1	15.8	1242.4	374.7
	1952	1096.3	658.0	166.3	7.8	249.6	14.6	2053.5	532.0

资料来源:《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第915、916页。

四　中南地区经济恢复概况

中南区由河南、湖北、湖南、江西、广东、广西6省和武汉、广州两市构成。面积占全国陆地总面积的11%以上，人口占全国总人口的27%左右。铁路干线贯通南北，公路里程约占全国公路总里程的28%。

中南区自然资源十分丰富。矿藏以有色金属最为突出。钨、锑、锰、汞的产量与储量均居全国首位，并且在国际市场上负有盛名。煤铁储量也很丰富。煤矿以江西萍乡最著名，长沙、湘潭也有相当的储量。铁矿以湖北的大冶和海南岛为最多。此外，锌、锡、铜、金、银、石棉均有一定的藏量和产量。水力资源的蕴藏量居全国第二位。鄂西、湘西、赣南、广西和海南岛中部富有森林。这些资源以往未能很好地开发和利用。全区近代工业相当薄弱，主要集中在武汉、广州和长沙、株洲一带，以食品和纺织工业为主。

中南地区的农业在全国占有相当的地位。水稻产量居全国第一位，棉花产量居全国第三位，桐油、烟草、茶、甘蔗、胡麻、大麻、橘类等产量均居全国前列。

1949年，全区粮食产量不到抗战前的3/4，小麦及棉花的产量都比抗战前减少40%以上，烤烟产量约等于抗战前的一半，茶叶产量则比抗战前减少65%。大牲畜头数，1950年比抗战前少了1/5，其中马匹的损失最为严重，由抗战前的102.7万头减至1950年的24万头，减少了76.49%；水产品产量比抗战前减少了35%。在这样困难的情形下，党和政府领导全区1.4亿农民进行了恢复与发展农业生产的工作。在土地改革的基础上，贯彻了一系列对劳动农民保护、扶持与鼓励的政策。如针对每年新的形势与任务，中共中央中南局和中南区均发

布了关于农业生产的决定和指示，制定了十大政策，保护了农民劳动所得及所有权，提高了农民的生产积极性。为了贯彻合理负担的政策，每年都有统一的农业税率；特别是查田定产，更进一步减轻与平衡了农民的负担。此外，政府还在经济上给农民以巨大的援助，除了宣布借贷自由、发动社会互济互助外，3年来共发放农业贷款 2.8 亿余元，基本上帮助贫苦农民解决了生产资料缺乏的困难。价格政策与收购政策的施行，刺激了经济作物的发展，保证了工业原料的供应；爱国增产运动和高额产量的奖励政策，鼓舞了广大农民增产的积极性。农业部门的组织机构有了迅速的发展。据不完全材料，全区农林专业机构 1952 年已有 731 所，干部已有 13862 人，其中技术干部 4503 人。农业技术指导站已建立到各县。3 年来，在农业生产战线上连年开展了空前规模的农田水利兴修运动。在良种推广方面，3 年来共推广水稻良种 2.1 亿余斤。新中国成立初期，新翻身的农民特别感到农具缺乏的困难，3 年来在贷款扶持下，全区增补旧式农具约计 4000 万件（不包括水车），其中犁占 1/4 强，耙占 30%强。3 年中推广新式农具 21631 件（不包括抽水机及药械），其中七寸步犁 18513 件。

中南区 1952 年按人口平均占有农产品的数量如下：粮食每人平均 567.5 斤；棉花每人平均 2.93 斤；甘蔗每人平均 52.22 斤；大牲畜每千人平均 123 头；水产品每人平均 0.9 斤[①]（见表 17-24 至表 17-28）。

表17－24　1949～1952年中南区耕地面积统计

单位：万亩

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
河南	11009	11974	13047	13578
湖北	5961	5933	6020	6096
湖南	4665	4665	4755	5518
江西	3548	3758	3852	4122
广西	3309	3332	4411	3487
广东	4817	4893	4963	5446
合计	33309	34555	37048	38247

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 931 页。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 931 页。

表 17－25　1949～1952年中南区粮食播种面积与每亩产量

	粮食播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
河南	15438	16889	17432	18481	河南	94	99	123	111
湖北	6914	7241	7692	7875	湖北	179	206	232	215
湖南	4951	4939	5100	6509	湖南	259	303	327	317
江西	3951	4078	4159	5011	江西	196	220	206	229
广东	9123	9269	9435	9218	广东	171	138	179	207
广西	4351	4417	4502	4658	广西	153	178	198	218
合计	44728	46833	48380	51752	中南区	156	169	187	191

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 932 页。

表 17－26　1949～1952年中南区棉花播种面积和产量

	棉花播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
河南	577.3	758.5	1034.0	1130.6	126.3	162.7	247.9	279.1
湖北	399.4	555.3	758.9	840.6	94.9	111.6	201.6	267.9
湖南	90.0	110.6	239.2	202.0	14.0	21.8	58.6	53.2
江西	31.7	34.4	67.6	89.1	3.2	7.1	15.9	27.2
广东	—	—	—	—	—	—	—	—
广西	5.8	9.3	11.3	18.0	0.6	0.6	0.7	1.2
合计	1104.2	1468.1	2111.0	2280.3	239.0	303.8	524.7	628.6

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 933、934 页。

表 17－27　1949～1952年中南区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万担

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
河南	488.3	420.6	659.2	692.3
湖北	388.4	404.6	450.2	468.8
湖南	144.4	190.9	164.8	253.9
江西	175.2	184.4	258.8	350.7

续表17-27

	1949年	1950年	1951年	1952年
广东	140.7	258.6	271.0	336.8
广西	113.8	133.6	159.0	214.5
合计	1450.8	1592.7	1963.0	2317.0

资料来源:《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,北京,社会科学文献出版社,1991,第934页。

表17-28 1949~1952年中南区牲畜年末存栏数

单位:万头

	年份	大牲畜				猪	羊
		合计	黄牛	骡	水牛		
河南	1949	557.9	347.5	173.6	14.0	155.1	99.4
	1952	688.2	456.1	190.4	13.9	320.7	163.0
湖北	1949	227.4	144.0	9.6	69.9	196.6	19.6
	1952	260.9	163.9	13.2	78.2	450.3	29.5
湖南	1949	233.3	133.7		99.6	350.0	6.0
	1952	269.4	164.4		105.0	683.9	19.5
江西	1949	147.7	91.9		55.8	219.3	4.0
	1952	186.2	121.7		62.8	283.5	3.6
广东	1949	276.0	145.0		133.1	448.3	4.6
	1952	387.4	203.2		164.6	655.7	10.3
广西	1949	270.6	142.8	0.1	119.0	322.4	19.6
	1952	372.3	222.7	0.1	161.8	380.7	21.9
合计	1949	1712.9	1004.9	183.3	491.4	1691.7	153.2
	1952	2164.4	1332.0	203.7	586.3	2774.8	247.8

资料来源:《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》,北京,社会科学文献出版社,1991,第935、936页。

在工业方面,这一时期的主要特点是有色金属的开采与冶炼得到了迅速的恢复与发展。至1952年,江西钨的年产量超过新中国成立前的4%,广东钨、锡的产量于1951年即超过了抗战前水平,1952年已超过抗战前产量的3倍以上。

湖南的净钨、纯锑、硬锰砂等，逐年都超额完成了生产任务[1]。食品和纺织工业仍然在工业产值中处于主要位置，金属加工工业的产值及比重略有增加。

各业新增固定资产价值及在全部新增固定资产中所占的比重如表17–29所示。

表 17－29　1950～1952年中南区各业新增固定资产的价值和比重

类别	总计		1950 年		1951 年		1952 年	
	价值（百万元）	比重（%）	价值（百万元）	比重（%）	价值（百万元）	比重（%）	价值（百万元）	比重（%）
全部固定资产	364.68	100	43.86	100	151.68	100	169.13	100
住宅建设	16.74	4.59	0.57	1.30	6.16	4.06	10.01	5.91
公共事业建设	5.73	1.57	0.0064	0.01	3.39	2.23	2.34	1.38
文教设施建设	1.10	0.30	0.0062	0.01	0.76	0.50	0.33	0.20
福利设施建设	1.85	0.51	0.091	0.21	1.39	0.92	0.37	0.22
工业建设	114.68	31.45	4.90	11.17	51.96	34.26	57.82	34.19
公路建设	33.23	9.11	3.01	6.86	24.80	16.35	5.42	3.20
航务建设	9.91	2.72	1.78	4.06	3.62	2.39	4.50	2.67
邮政建设	0.42	0.12	—	—	0.27	0.18	0.15	0.09
电信建设	13.96	3.83	6.21	14.16	5.48	3.61	2.27	1.34
贸易建设	9.37	2.57	2.43	5.54	4.39	2.90	2.55	1.51
仓库建设	44.65	12.24	10.25	23.37	24.83	16.37	9.57	5.66
水利建设	106.12	29.10	13.53	30.85	21.81	14.38	70.78	41.85
其他	6.92	1.90	1.08	2.46	2.82	1.86	3.02	1.79

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第1112、1113页。

由表17–29可见，这一时期，在中南地区，国家的基本建设投资主要用于工业，其次为水利，再次为仓库与公路。在建设性质上，3年中改建占48.28%，恢复占8%，新建占43.72%；历年新建比重1950年为29.93%，1951年为36.17%，1952年为52.53%，呈递增的趋势。由于新建的比重较小，并且投资于基础设施的比重较高，因此这一时期各个产业结构变化不大，工业内部结构变化也不大。

以中南区工业较为发达的广东省为例，1949~1952年工业产值结构变化如表17–30所示。

① 郭瑞楚：《恢复时期的中国经济》，北京，生活·读书·新知三联书店，1953，第40～41页。

表 17－30 1949 ~1952年广东省工业产值结构变化

单位：%

部 门	1949 年所占比重	1952 年所占比重
食品工业	41.00	44.50
纺织工业	23.20	13.00
造纸工业	0.06	3.96
木材工业	3.50	2.66
建筑材料	2.50	2.47
采矿工业	2.60	5.45
金属加工	9.60	11.43
化学加工	4.30	6.37
其 他	13.24	10.16
合 计	100.00	100.00

资料来源：孙敬之：《华南地区经济地理》，北京，科学出版社，1959，第 32 页。

处于内地的河南省，这一时期煤炭工业和机械工业取得了较快的发展。1949 年年初，河南全省只有焦作和宜洛两个国营煤矿，年产量约 50 万吨，其余地方小煤矿总计年产量 40 万吨。1949~1952 年，国家对焦作、宜洛两矿开始进行技术改造，使生产得到了恢复和发展。1952 年，全省煤炭产量达到 330 万吨，比 1949 年的 90 万吨增长 2.7 倍，比 1936 年增长 36%。1949 年，河南机械工业只有一些修配厂，机械工业产值只有 3249 万元。1952 年年底，郑州纺织机械厂建成投产，私营机械工业也有较快的发展，1950~1952 年，全省机械工业总产值年均增长 52%；建材工业年均增长 49%；总产值比 1949 年增长 2.3 倍；1952 年生产卷烟 45 万箱，比 1949 年的 8 万箱增长 4 倍多[①]。

五 西南地区经济恢复概况

在国民经济恢复时期，西南区包括川东、川南、川西、川北（后合并为四川省）、云南、贵州、西康 7 个省区及重庆市，其面积占全国陆地总面积的 13% 以上，人口占全国总人口的 13%左右，铁路仅占全国铁路总里程的 3%，公路里程约占全国公路总里程的 9%。

西南区蕴藏着丰富的锡、金、汞、井盐和天然气等矿产资源。在重庆、贵阳、昆明、雅安之间，有丰富的铁、煤、铜、铅、锌、铝等矿藏和黏土，具备建设

① 张树德主编《当代中国的河南》，上册，北京，中国社会科学出版社，1990，第 89、90 页。

重工业基地的资源基础。西南地区水力资源居全国首位，森林蓄积量占全国森林蓄积总量的1/4。

西南区地形复杂，气候变化大。四川盆地沿长江及其支流的“红土地带”，农产品最为丰盛，成都平原为中国盛产稻米的区域之一。其他粮食作物和经济作物如小麦、豆类、玉米、桐油、花生、甘蔗、烤烟、黄麻、大头菜、果类等产量都比较高。四川一省的桐油产量当时占全国总产量的30%左右。全区甘蔗产量仅次于华南，为全国产量的25%。烤烟产量占全国总产量的比重接近30%。

西南区的工业以有色金属、金属加工和食品工业为主，其余比较重要的是纺织、钢铁、采煤、森林采伐和木材加工、化学、水泥等。重庆市位于长江与嘉陵江汇合处，是西南的工业中心，当时有冶金（大渡口钢厂、綦江铁厂等）、机械、纺织、造纸、化学、火柴、玻璃等工业。这些工业大部分是抗日战争期间建立起来的。在解放战争后期，国民党撤离时遭到很大破坏。中华人民共和国成立以后，重庆的工业恢复得很快。昆明的工业仅次于重庆，在西南居于第二位，当时有动力、机械、冶炼、水泥、化学、纺织等工厂。昆明附近有色金属储藏丰富，如邻近的磷火石、安宁的铅、会泽（东川）的铜、昆明西部的钴的储藏量均为全国首位。云南个旧的锡矿著称于国内外，被称为锡都。1949年，以传统方式开采的锡产量占2/3，出产最多的是50个左右的小型“土矿井”；另外1/3产量由半官营的西南锡业联合公司采用比较现代的方式生产①。新中国成立以后，个旧的锡矿得到了重点恢复。1953年的产量已较1949年增加了10倍。云南东川铜矿集中了中国铜产量的绝大部分，但所产粗铜远不能供应昆明炼铜厂精炼的需要，以致年产精铜仅四五百吨的昆明炼铜厂还不得不依赖进口粗铜维持生产。新中国成立后，由于探明了云南极为丰富的铜矿资源，为产铜工业进一步发展创造了条件②（见表17–31）。

表17－31　1949～1952年西南区工业设备能力变化情况

产品名称	1949年生产能力	1952年生产能力	1952年/1949年（%）	备注
炼铁炉	25500吨/年	77746吨/年	304.89	恢复
炼钢炉	40000吨/年	96000吨/年	240.00	恢复与改建

① 据美国人鲍大可1949年参观后回忆：老矿井的生产工艺十分原始，工人全是童工，劳动条件之差，堪称世界之最。见〔美〕鲍大可：《中国西部四十年》，北京，东方出版社，1998，第515页。

② 孙敬之主编《西南地区经济地理》，北京，科学出版社，1960，第177页。

续表17–31

产品名称	1949 年生产能力	1952 年生产能力	1952 年 /1949 年（%）	备注
轧钢机	140000 吨 / 年	292300 吨 / 年	208.79	改建
电精铜设备	1600 吨 / 年	3723 吨 / 年	232.69	扩充
发电机	4800 千瓦	23916 千瓦	498.25	恢复与新建
采煤设备	1191000 吨 / 年	1815020 吨 / 年	152.39	改建
炭黑设备		7480 吨 / 年		完全新建
氯酸钾设备	620 吨 / 年	1946 吨 / 年	313.87	改建与扩充
造纸机	5840 吨 / 年	16178 吨 / 年	277.02	改建与扩充
糖（压蔗能力）	180 吨 / 日	320 吨 / 日	177.78	恢复与新建
纱　锭	69164 锭	83404 锭	120.59	恢复与新建
锡设备	2076 吨 / 年	8659 吨 / 年	417.10	恢复与扩充
盐设备	6066 千担	9525 千担	157.02	恢复与扩充

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1126 页。

1950 年 6 月至 1952 年 6 月，在四川省境内建成了成渝铁路。这是中国首次全部利用国产钢轨、枕木修筑起来的铁路。成渝铁路连接了四川盆地中部 12 个县和成都、内江、江津、重庆 4 个市。它对于重庆、成都和整个四川盆地乃至西南区国民经济的恢复与发展，起了极大的推动作用。

西南区农作物多栽种于河谷坝地及丘陵地带。长江、嘉陵江、沱江、涪江、乌江、澜沧江、安宁河谷地及四川盆地、滇中盆地等处粮食栽种面积，约占全区粮食种植总面积的 50%；全区约 70% 的水稻、32% 的小麦分布在此。甘薯多分布在丘陵地区，四川一省即占甘薯全部栽种面积的 90%，其余分散在西康的西昌、雅安两区及贵州的遵义、贵阳，云南的昆明等地。玉米约有 50% 产在四川省之川南、川东、川北及西康的西昌，贵州的遵义、安顺、平坝、熄烽、桐梓，云南的文山、武定等丘陵地区；另外四川的叙永、古蔺、酉阳、秀山、彭水、城口、万源，西康的泸定、九龙、丹巴，贵州的威宁、毕节、册亨，云南的昭通、丽江、保山、腾冲等高山地区的玉米产量约占总产量 35%。其他如马铃薯、青稞、荞麦等，则以高山地区为主要产区，青稞集中产于康藏高原、平武、松潘等地；荞麦则以云南昭通、西康大小凉山，贵州的威宁、毕节，四川的山地为主。在工业原料作物方面，棉花的主产区为四川之涪江、沱江两流域各县，

烤烟以贵州省贵阳、独山、镇远、遵义等专区为重点，云南玉溪、蒙自、宜良、武定等专区也有出产。茶叶主要分布在云南澜沧江流域，四川岷江、长江及渠江、涪江上游，西康青衣江流域及贵州乌江流域的山岳与丘陵地带。此外，西南区果树种类甚多，尤以四川的柑橘产量多、品质好，在柑橘种植重点区域，其柑橘收入占农业总收入的25%～50%。

新中国成立前，西南地区农村封建地主的剥削异常深重，灾害频仍，生产凋敝。新中国成立前夕，生产水平尤为低落。1949年粮食生产量仅及抗战前1931~1937年平均产量的85%。新中国成立后的3年中，西南农村经过一系列的社会改革运动，扫除了生产上的障碍，组织群众战胜各种自然灾害，并贯彻了各种有关生产奖励与经济扶持的政策，农业生产逐步恢复并走向发展。1952年，全区粮食较抗战前7年的平均产量超过5.7%，较1949年超过24.2%。其中水稻产量已较新中国成立前增加35.4%，玉米增加31.5%，甘薯增加93.5%；棉花产量超过1949年2.23倍。广大农民生活日益改善，购买力大大提高。如四川夹江甘露乡第六村，1952年共添制衣服836件，平均每人做了两件新衣。云南普洱区傣、瑶等29个兄弟民族人民购买力提高了50%，不仅改善了生活，而且有剩余产品换取生产资料。

在新中国成立前，西南区的畜牧业由于反动统治的破坏，呈逐年萎缩的状态。据1950年年初的估计，牲畜损失20%～30%，其中牛为20%，猪为40%。1950~1952年，经大力发动群众，坚决保护牲畜，改善饲养管理，在疫区实行封锁隔离、消毒毁尸的办法，并训练干部964人，组织培训中兽医18228人，建立农村基层护畜组织7446个，制造生物药品4700余万毫升，防治牲畜360余万头，还颁发各项奖励增殖的法规，发放贷款，广泛奖励与扶持繁殖牲畜的工作，使畜牧业有了很大发展。但至1952年，按30亩地1头耕牛计算，尚缺100万～150万头牛。

西南区气候温和，降水量丰沛，树木种类繁多，松、杉、柏等树种约有600种，特用经济树种如橡胶、油脂及药用树木也在百种左右。根据3年中局部勘察了解，西南森林总面积约2060万公顷，约占其土地总面积的15.3%，总蓄积量约达13亿立方米以上，多分布在青衣江、岷江、涪江、清水江等江河上游及其他边沿山区。其中，原始林区主要树种为冷杉，并有一部分云衫、铁杉及其他树种，如贵州的榕江、清水江以杉木、松木为主；散生林区则多为马尾松，全区宜林地面积估计约4044万公顷，约占其土地总面积30%，尚待营造、抚育林木。新中国成立前及新中国成立初期，西南森林破坏甚为严重。3年中，各地与破坏森林的行动作斗争，基本上制止了无组织的乱砍滥伐现象。3年中，共营造林木14万公顷，

群众植树 18220 万株，采种 143.2 万斤，封山育林 148000 公顷，并重点进行了主要林区的调查，计勘察林地 809000 公顷（见表 17–32 至表 17–36）。

表 17 – 32　1949 ~ 1952年西南区耕地面积增长统计

单位：万亩

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
四川	10459	10537	10702	11202
贵州	2751	2752	2801	2869
云南	3392	3397	3421	3611
合计	16602	16686	16924	17682

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 964 页。

表 17 – 33　1949 ~ 1952年西南区粮食播种面积与每亩产量

	粮食播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
四川	14103	13790	14181	14403	四川	212	215	222	234
贵州	2766	2763	2867	3008	贵州	213	214	222	228
云南	3669	3693	3822	4090	云南	204	207	213	220
合计	20538	20246	20870	21501	西南区	221	213	221	231

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 964、965 页。

表 17 – 34　1949 ~ 1952年西南区棉花播种面积与总产量

	播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
四川	170.7	229.1	391.7	364.5	27.4	30.5	81.6	83.2
贵州	36.2	36.9	45.7	43.4	3.1	3.2	5.1	6.5
云南	7.5	8.2	22.2	26.6	1.0	1.1	3.7	4.7
合计	214.4	274.2	459.6	434.5	31.5	34.8	90.4	94.4

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 965 页。

表 17－35　1949～1952年西南区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万担

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
四川	467.9	468.6	458.7	574.3
贵州	53.4	53.4	61.8	74.8
云南	58.9	64.4	72.6	58.6
合计	580.2	586.4	593.1	707.7

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 966 页。

表 17－36　1949～1952年西南区牲畜年末存栏数

单位：万头

	年份	大牲畜			猪	羊
		合计	黄牛	水牛		
四川	1949	660.2	392.3	236.2	1019.3	327.9
	1952	742.5	470.6	218.6	1377.9	370.9
贵州	1949	236.0	141.7	74.0	270.7	38.3
	1952	271.5	163.8	84.1	342.1	48.6
云南	1949	358.2	185.0	94.6	272.5	205.2
	1952	401.2	208.1	108.4	370.7	238.4
合计	1949	1254.4	719.0	404.8	1562.5	571.4
	1952	1415.2	842.5	411.1	2090.7	657.9

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 966、967 页。

六　西北地区经济恢复概况

西北地区包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆 5 省和西安市。全区面积占全国陆地总面积的 32.7%，在各大行政区中面积最大，人口则不到全国总人口的 6%。

西北区经济产值的第一位是农业，主要粮食作物为小麦，经济作物为棉花。农业区域主要分布在陕西、陇东、陇西、青海、宁夏的黄河沿岸和南疆。西北区经济中位于第二位的是畜牧业。畜牧业主要分布在宁夏的阿拉善、额其纳两个蒙族旗，以及青海南部、甘肃西南和北疆一带，盛产羊、牛、骆驼、羊毛、

皮革等。

新中国成立前，西北区经济极为落后。如新疆 1949 年工业总产值只有 4.1 亿多元，人均 96 元；新疆的贫苦农民平均每户才有 1 把砍土镘、1 把镰刀，每 6 户才有 1 张土犁。粮食总产量仅为 8.48 亿公斤，而人口是 480 多万人。在国民经济恢复时期，人民政府注意牲畜的保护、繁殖、防疫；通过实施改良畜种、改善饲养、解决草场和水源的方针，使大牲畜（牛、马、驴、骡、骆驼）在 1951 年即达到了抗战前的水平；1952 年较 1949 年增加 14% ~ 42%，超过抗战前水平 9%，其中绵羊和山羊的数量 1952 年较 1949 年增加 25% 和 43%[①]。

灌溉是西北区农业发展的关键。在国民经济恢复时期，西北区水利建设发展很快，仅 1951 年就整修和恢复了旧渠 69 道，保证了 380 万亩农田用水，并采纳了比较合理的用水管理制度；续修和新修渠道 15 条，扩大灌田面积 73 万亩；重点贷款扶助农民恢复和新修小型渠堰 20 道，共可灌田 48000 亩；打井 1049 眼，贷放新式水车 415 辆，可灌田 1 万余亩；并为进一步发展水利事业进行了勘察研究和准备工作。3 年中，农林水利建设投资如表 17–37 所示。

表 17 – 37　1950 ~ 1952年西北区农林水利投资

单位：万元

	1950 年	1951 年	1952 年	备　注
农业：合计	60.00	144.84	329.56	1952 年“其他”包括：病虫害防治站 2.08 万元，繁殖站 1.71 万元，农业改进所、推广站 5.27 万元，水土保持站 1.62 万元，勘测调查图书、食品费 8.5 万元，农业机械管理处 2.40 万元，农林处 0.33 万元
农机农药制造	29.00	96.50	53.68	
农场	20.00	11.00	124.10	
试验研究	3.10	—	26.39	
马拉农具	—	—	16.08	
农具站	—	—	8.38	
干部训练	7.90	36.34	79.02	
其他	—	1.00	21.91	
林业：合计	38.97	68.89	211.02	
造林	19.73	53.61	41.58	
林野调查	2.48	8.07	12.24	
林业研究	2.35	4.37	—	
伐木投资	10.89	—	150.00	
干部训练	3.52	2.84	7.20	

① 郭瑞楚：《恢复时期的中国经济》，北京，生活·读书·新知三联书店，1953，第 43 页。

续表17–37

	1950年	1951年	1952年	备 注
水利：合计	585.53	1597.91	1780.78	1952年另有基建资金20万元、流动资金37.57万元未计入
灌溉工程	532.63	1391.77	1514.80	
排水工程	5.45	84.54	93.60	
防洪工程	32.36	34.44	25.61	
水土保持	—	3.91	—	
勘测规划设计	15.09	72.03	120.37	
干部培训	—	11.22	26.40	

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第1048、1049、1050页。

西北区工矿业极其薄弱，其工矿业产值约占全国工矿业总产值的2%左右。行业以石油、电力、棉纺织业为主，还有一些面粉、火柴、机器工业，大部分分布在西安、宝鸡、蔡家坡、兰州、迪化（今乌鲁木齐市）等城市。在国民经济恢复时期，国家投资建设了陇海铁路的天水—兰州段，于1952年10月通车；在陕西关中地区，新建了位于咸阳的西北国棉一厂、二厂，陕西第三印染厂等大型纺织企业，改建了原西安陕棉八厂、陕棉十厂，并对原有企业实行管理民主化和经营企业化改造。玉门油矿为当时全国最大的原油生产基地，1950年原油产量已较历史最高年——1947年的产量超过10%，煤油产量较历史最高年——1944年超过26%。由于改建了裂炼炉，增装了二级蒸馏塔，并改进了技术操作方法，汽油出产率由过去的36%提高到53.5%。1950~1952年，西北区经济建设投资总额约为原有固定资产的6倍，其中国营企业占3/4左右。3年中，工矿企业建设投资情况如表17–38所示。

表17－38　1949～1952年西北区工矿建设投资情况

单位：万元

	合计	1950年	1951年	1952年	备注
性质：总计	19850.54	1531.06	6888.88	11430.60	
新建	8566.21	61.00	3585.36	4919.85	
改建	11236.53	1438.82	3286.96	6510.75	
恢复	47.80	31.24	16.56	—	
资金来源：总计	19850.54	1531.06	6888.88	11430.60	1950年大区投资与省市未分
中央	12327.77	1243.59	5352.20	5731.98	

续表17-38

	合计	1950 年	1951 年	1952 年	备注
大区	4190.74	—	1059.94	3130.80	
省市	2984.69	23.96	392.92	2567.82	
其他	347.33	263.51	83.82	—	
工业部门：总计		1531.06	6888.88	11430.60	
电力		266.09	519.90	722.37	
石油		932.97	2262.28	4269.12	
棉纺		191.06	2827.55	4693.13	
毛纺		30.58	265.98	206.30	
煤炭		8.72	209.44	251.80	
机器		47.14	361.80	410.50	
土石		11.48	323.85	89.23	
盐		—	—	81.10	
其他		43.02	118.08	707.05	

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1051、1052 页。

20 世纪 50 年代初，在陇海铁路天水—兰州段通车的基础上，开始修建通往乌鲁木齐的兰新铁路。进入新疆的部队建设了煤矿、火力发电厂、钢铁厂、纺织厂等工业企业。1950 年 2 月《中苏友好互助同盟条约》签订以后，4 月签订了《中苏关于创办中苏石油及有色金属两个股份公司的协定》，与苏联合资开发独山子的油田和阿尔泰山的有色金属矿。

3 年中，西北区农业恢复比较迅速。粮食总产量以抗战前 1931~1936 年平均为 100，至新中国成立后的 1950 年即达 110，1951 年达 130。西北区最大宗的经济作物——棉花，以抗战前最高年产量的 1936 年为 100，1950 年还只是 85.6，到 1951 年则迅速达到 143.8。农业生产的迅速恢复，除土地改革和爱国丰产运动这两个主要条件外，兴修水利、防病治虫、改良品种、提倡施肥、保持水土、造林护林等工作起了很大作用。历年来大力组织农业劳动互助和正确的农业负担政策，也是农业增产的重要因素。占西北区经济比重第二位的是畜牧经济。大牲畜（牛、马、驴、骡、骆驼）1951 年较 1949 年平均增长 23%，1951 年已达到抗战前水平。绵羊、山羊 1951 年为 1949 年的 111% 和 127%。

军队在新疆的屯垦戍边对当地工农业发展起了很大作用。到 1952 年年底，驻疆部队就已建立 30 个大规模农场，开荒播种面积达 160 万亩，收获粮食

19000 万斤，产皮棉 700 万斤，不仅实现了部队粮油自给，还把大量棉花运到内地，支援了国家建设。与此同时，驻新部队还节衣缩食，与当地人民一道，先后建设了新疆水泥厂、八一钢铁厂、七一棉纺厂、十月汽车修理厂、新疆机器厂、乌拉伯水电站、八一面粉厂和六道湾露天煤矿等 10 多个规模较大的现代化厂矿，为新疆现代化工农业的发展奠定了基础（见表 17–39 至表 17–43）。

表 17 – 39　1949 ~ 1952年西北区耕地面积统计

单位：万亩

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
陕西	6577	6577	6760	6805
甘肃	5055	5060	5321	5526
青海	676	679	681	682
宁夏	1006	1048	1118	1160
新疆	1947	2119	2244	2389
合计	15261	15483	16124	16562

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 946 页。

表 17 – 40　1949 ~ 1952年西北区粮食作物播种面积与每亩产量

	播种面积（万亩）					每亩产量（斤）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年		1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
陕西	5906	6599	6857	6921	陕西	111	112	123	115
甘肃	3942	3939	4403	4641	甘肃	102	110	115	115
青海	453	476	486	497	青海	130	134	140	150
宁夏	591	666	715	784	宁夏	109	103	116	126
新疆	1490	1626	1680	1769	新疆	148	150	166	181
合计	12382	13306	14141	14612	西北区	113	117	126	125

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 947 页。

表 17 - 41　1949 ~ 1952年西北区棉花播种面积和产量

	棉花播种面积（万亩）				总产量（万担）			
	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
陕西	287.4	353.7	395.3	456.3	74.9	95.0	165.9	146.9
甘肃	25.1	29.7	24.2	33.0	5.0	7.5	8.8	7.6
宁夏	0.4	0.4	0.3	0.7	0.1	0.1	—	0.4
新疆	46.6	54.6	81.9	104.8	10.5	12.9	21.1	30.5
青海	—	—	—	—	—	—	—	—
合计	359.5	438.4	501.7	594.8	90.5	115.5	195.8	185.4

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 948、949 页。

表 17 - 42　1949 ~ 1952年西北区花生、油菜子、芝麻产量

单位：万担

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
陕西	88.4	106.3	106.2	107.1
甘肃	43.2	43.1	46.4	42.6
青海	9.1	9.6	22.5	21.9
宁夏	0.2	0.4	0.4	0.5
新疆	37.4	41.8	60.7	51.5
合计	178.3	201.2	236.2	223.6

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 949 页。

表 17 - 43　1949 ~ 1952年西北区牲畜年末存栏数

单位：万头

	年份	大牲畜							羊	猪
		合计	黄牛	水牛	马	驴	骡	骆驼		
陕西	1949	148.9	106.5	0.2	5.7	26.3	10.1	0.1	92.8	74.4
	1952	204.5	152.0	0.3	7.1	33.3	11.4	0.4	164.4	178.5
甘肃	1949	249.8	132.3		16.3	87.8	9.2	4.2	431.9	88.7
	1952	307.9	167.6		20.3	105.2	10.9	3.9	584.1	111.4
青海	1949	167.7	134.2		17.6	11.5	4.0	0.4	541.4	6.5
	1952	220.8	177.9		23.1	15.0	4.4	0.4	739.8	10.4

续表17-43

	年份	大牲畜							羊	猪
		合计	黄牛	水牛	马	驴	骡	骆驼		
宁夏	1949	34.1	14.9		1.0	16.8	0.4	1.0	89.3	8.2
	1952	50.6	21.9		1.4	25.6	0.4	1.3	164.9	11.2
新疆	1949	327.5	167.4		79.3	74.4	0.4	6.0	871.1	4.0
	1952	362.4	187.6		85.0	82.9	0.5	6.4	1011.3	7.9
合计	1949	928.0	555.3	0.2	119.9	216.8	24.1	11.7	2026.5	181.8
	1952	1146.2	707.0	0.3	136.9	262.0	27.6	12.4	2664.5	319.4

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第950、951页。

七　内蒙古自治区经济概况

内蒙古自治区是1947年5月1日根据中国共产党的民族平等和民族区域自治政策建立的，由6盟、32旗、4县、3市构成。内蒙古自然资源丰富，素有“东林西铁，南粮北牧，遍地乌金”之美称。区内有煤、金、有色金属、池盐、天然碱和森林等资源。但是自治区成立之前，经济十分落后，仅有少数小规模的煤矿和纺织厂分布于通辽和海拉尔附近。居民多从事农牧。1947年，工业总产值只有0.54亿元[①]。直到1951年，内蒙古自治区除几个小型加工厂和电灯厂外，限额以上（中财委当时规定资金在30万元以上）的工厂尚无一个[②]。

在国民经济恢复时期，内蒙古自治区人民政府根据区内存在着农业、畜牧业和半农半牧等不同的经济区域，制定和执行了不同的方针政策。在农业区，1947年、1948年两年农村完成土地改革后，开展了大规模的生产运动，贯彻“组织起来，互助合作”的方针，大力提倡精耕细作，改进技术，兴修水利，发放贷款，使农业生产得以加速恢复和发展。1952年，在全区范围内开展了群众性的防旱抗旱和爱国丰产竞赛运动。巩固和发展了互助合作组织，并试办了15个农业生产合作社。全区农村劳动力的70%以上已经组织起来，农民增加了战胜各种自然灾害的能力，使全区农业生产获得普遍丰收。

牧业区在废除了封建特权、进行了若干必要的民主改革后，3年来继续贯彻

① 李竹青、那日主编《中国少数民族经济概论》，北京，中央民族大学出版社，1998，第107页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第1146页。

了“不斗不分，不划阶级”，“自由放牧，增畜保畜”的总方针与“牧主牧工两利”的工资政策，废除了封建特权；实行自由放牧、增畜保畜和使牧民休养生息的轻税政策，大力提倡防疫，采取了打狼、打草、打井、防灾、防疫、防火、搭圈棚、调剂种畜等办法，改善牧畜条件，并发放了大量贷款；积极提倡定居游牧，提倡和推行牧民间放牧经营的互助组织，开展了爱国增畜保畜竞赛运动。1947~1952 年，牲畜增加 1 倍，其中 1949~1952 年增加 64%。

在半农半牧地区，继续贯彻了“保护牧场，禁止开荒”的政策，批判了“重农轻牧”、“牧业落后论”等思想，明确了半农半牧区的发展方向，划分了农田和牧场，使各族人民更加团结，生产得以顺利发展。牲畜生殖率普遍上升。1950 年牲畜总数较 1949 年增加 10.7%，与 1945 年刚解放时相比，有些地区牲畜总数已增加一倍。在新巴尔虎右旗，每个牧民平均拥有 70 头牲畜。

1951 年，内蒙古自治区在财政上已自给有余，开始投资于工业，与中央轻工业部共同设计建立纸浆厂，规定资金 1500 万美元，其中内蒙古和中央各负担 50%；并计划建立烤胶厂[①]。

森林采伐工业是内蒙古的最大工业行业。3 年来实行了合理采伐，改善经营管理，普遍推广降低伐根、利用梢木头、保留母树、清理林场、采伐迹地更新等措施，使林业有了迅速发展。3 年中完成了 7858 垧造林计划（见表 17–44、表 17–45）。

表 17 – 44　1949 ~ 1952年内蒙古自治区农业生产统计

	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
耕地面积（万亩）	6447	6903	7390	7530
粮食播种面积（万亩）	5223	5678	6068	6370
粮食作物总产量（亿斤）	37.4	43.2	34.5	68.7
粮食作物每亩产量（斤）	72	76	57	108
棉花播种面积（万亩）	3.8	5.3	15.7	8.7
棉花总产量（万担）	0.6	0.6	2.2	2.0
棉花每亩产量（斤）	17	12	14	23
花生、油菜子、芝麻产量（万担）	33.5	33.6	11.9	42.6
甜菜总产量（万担）			0.2	2.9

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 977 页。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1146 页。

表 17－45　1949～1952年内蒙古自治区大牲畜、猪、羊年末存栏数

单位：万头

	1949 年	1952 年
大牲畜合计	299.9	444.8
黄牛	196.9	302.4
马	42.8	59.3
驴	43.9	63.1
骡	3.4	4.7
骆驼	12.9	15.3
猪	97.2	154.2
羊	581.8	1127.2
其中：绵羊	374.9	677.0

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 977 页。

八　西藏经济概况

西藏地处青藏高原。境内除雅鲁藏布江和印度河上游狭小谷地外，平均海拔 5000 米。全区富有水利和矿产资源，自然条件千差万别，是一个巨大的天然植物园和野生动物王国。西藏主要产业为农牧业，多数居民从事牧猎。牧畜包括羊、牛、羚羊和牦牛等，其中以与藏民生产关系最密切的牦牛为最重要。主要的农业区是雅鲁藏布江流域和拉萨平原。青稞、小麦和豆类是这些地区的主要农作物。广大农区普遍使用“二牛抬杠”的木犁耕地，少数地方还保持着“刀耕火种”、“烧荒肥田”的原始生产方式。牧业生产方式为原始的自然放牧，牲畜繁殖率很低。除农牧业外，只有手工业和家庭副业，甚至从事手工业和家庭副业不可缺少的羊毛刷子也需从印度进口。西藏的民族手工业具有悠久的历史和独特的工艺，地毯、围裙、氆氇、藏被、木碗、金银器械、玉器具有特色。但是在民主改革前，旧西藏地方政府对手工业者的原材料供应、资金、技术和产品销售等问题并不重视，加之差税过重，使得西藏民族手工业长期处于设施极其简陋、生产规模不大、生产方式落后、生产力水平低下的状况。西藏和平解放以前，几乎没有现代工业，只在 1931 年前后建有一座小型水电站、一个小型铸币厂和一个军械厂，职工 120 人左右。水电站由于经营不善，缺乏配件，不久倒闭[1]。

① 丹增、张向明：《当代中国的西藏》，下册，北京，当代中国出版社，1991，第 136 页。

民主改革以前，西藏的社会制度是“政教合一”的封建农奴制度。经济建立在数以千计的封建庄园基础上，占人口5%左右的农奴主主要由官府、贵族和寺庙三大领主构成，他们占有西藏绝大部分生产资料。占人口90%以上的农奴由“差巴”、“堆穷”和游民构成，“差巴”、“堆穷”以支差、缴租、纳税为条件，从农奴主那里取得土地耕种。游民无地可耕，四处流浪。农奴破产后从农奴降为“郎生”，即奴隶，占人口的5%。贫苦喇嘛实际上是披着袈裟的农奴和奴隶。

1949年下半年，中共中央和毛泽东主席作出解放西藏的战略决策。进藏部队实行“生产与筑路并重”的方针，在执行保卫边防、修路、营建和运输等繁重任务的同时，从1951年开始开荒生产。至1952年，全区部队共开垦荒地14000余亩，收获青稞76万多斤、蔬菜196万多斤。同时，进藏工作人员积极开展内外贸易，解决物资供应困难。通过外交途径，从印度运进转口粮食600万斤；并组织藏、回、汉各族商人和尼泊尔商人，供给他们外汇，争取大批进口物资。还采取了通过西南、西北两条运输线组织牦牛队、骆驼队运粮；就地采购，解决急需；并采取精简机构、减少消耗等措施解决供应困难。

遵照毛泽东“一面进军，一面修路”、“为了帮助兄弟民族，不怕困难，努力筑路”的指示，进藏部队担负起勘测和修筑康藏、青藏两条公路的艰巨任务。数万指战员、1万多民工和近千名工程技术人员，在全国人民的支援下，克服高山缺氧、粮食供给不上、筑路工具缺乏等重重困难[①]，于1954年年底将两条公路同时修到拉萨。大批西藏民工参加了筑路，他们中的一些人成为西藏第一代工人阶级。两条公路的通车，加强了西藏同内地的联系，促进了汉藏民族的团结。大批物资运到西藏，缓解了进藏部队和工作人员物资供应的困难，改善了西藏人民的生活，也使部队站稳了脚跟。

进藏部队和工作人员为了帮助农牧民解决实际困难，发展生产，克服阻力，通过西藏上层发放无息农牧业贷款。1952年5月，人民解放军进藏部队先遣支队政治部代理银行在西藏第一次发放无息农贷30亿元（旧人民币）。当时这笔钱虽然很少能到群众手中，但产生了重要影响。1952年，全区粮食产量3.1亿斤，油菜子365.3万斤，牲畜总头数974万头[②]。

经过1949~1952年的经济恢复建设，全国6个大行政区及各省、市、自治区社会总产值有了较大增长。具体变化情况见表25-19。

---

① 据统计，仅修建康藏公路就投入部队10万余人，有3700名官兵为修这条路献出了年轻的生命，公路每向前延伸1公里，就会倒下两名筑路英雄。参见丹增、张向明:《当代中国的西藏》，北京，当代中国出版社，1991。

② 李竹青、那日主编《中国少数民族经济概论》，北京，中央民族大学出版社，1998，第111页。

第五编

内外贸易的恢复和发展

第十八章
国内商业的恢复与发展

新中国成立初期，党和政府从流通领域入手，以大力开展内外贸易作为促进生产、恢复国民经济的中心环节。在国内贸易中，国家通过各种政策和措施，一方面打击投机资本，稳定市场物价；另一方面，在国营商业领导下，通过多种经济成分扩大商品流通，大力激活城乡市场，有效地推动了工农业生产的恢复和发展。国内商业在整个国民经济恢复中发挥了先导作用[①]。

第一节　国内商业的方针政策与任务

新中国诞生前后，原有的城乡商品流通渠道和交换关系被破坏了，新的还没有来得及建立，城乡交流滞塞；农产品找不到销路，农民无力购买工业品，直接影响城乡经济的恢复和发展；国营商业、合作社商业在资金、物资、人员机构以及经验等各方面都明显不足，一时难以起到领导国内市场的作用。因此，商业工作的首要任务就是迅速恢复正常的市场秩序，促进商品流通，开展城乡交流，重建城乡流通渠道，并进而建立起自主、统一的国内市场。

《共同纲领》确定了新中国国内贸易的基本方针，即："在国家统一的经济计划内实行国内贸易的自由，但对于扰乱市场的投机商业必须严格取缔。国营贸易机关应负调剂供求、稳定物价和扶助人民合作事业的责任。人民政府应采取必要的办法，鼓励人民储蓄，便利侨汇，引导社会游资及无益于国计民生的商业资本投入工业及其他生产事业。"在国民经济恢复时期，党和政府采取多种政

---

① 关于稳定市场物价的斗争、开展城乡物资交流、调整工商业等，已有专门章节叙述，本章不再展开。上述方面可参阅本书相关章节。

策措施来贯彻这一方针，并不断纠正违背这一方针的偏向，使新中国国内市场迅速得到恢复和发展。

一　统一计划下的贸易自由政策

在新中国成立初期物资紧缺、生产不足的情况下，为了统一掌握货源，安排国内市场，保证生产和生活的基本需要，国家通过对工业品实行收购（或统购）包销、加工订货的方法，对农产品实行预购、统购、统销的方法，陆续将一些重要工业品和农产品纳入了生产与流通的计划管理。1950年11月，东北地区率先对棉花实行统购；1951年1月，全国实行棉纱统购；同年1月，全国专卖会议决定除东北、华北、内蒙古已实行烟、酒专卖外，在新解放区实行酒类、盘纸专卖；1951年年初，确定烟叶、麻、豆饼、肥田粉和主要出口土产如猪鬃、皮毛、油及油料由中央统一经营，统一调拨；同年11月，决定钢铁为统一分配物资；1952年1月，又决定生铁、钢材、木材、水泥、杂铜、新闻纸等12种物资由中央统一调拨。这些做法表明，一些重要物资的计划分配从恢复时期就已经开始。

在服从统一经济计划的条件下，国家允许商品自由购销，鼓励商品在各地区间的自由流通。在战争年代，各解放区为保护贸易，曾实行过诸如采购证、路条等办法。新中国成立后，对于大部分零散的土产运销来说，这些办法已不适应新的环境，限制了地区间的物资流通，不利于活跃经济，发展生产。但有少数地方为了本地利益，借口怕物价波动、防止漏税等，仍实行旧办法，限制农民、私商自由贩运。为此，中央贸易部曾几次指示，要求各地贯彻国内贸易自由政策。如1952年9月，中央贸易部在《关于扩大加工订货、商业经营情况及今后意见的报告》中指出，目前各地的一般情况是证照种类过多，对于零星土产的贩运也采取证照管理办法，减低了私商的积极性，许多土产得不到交流，应予纠正①。各大区也采取了一些措施，如中南军政委员会于1950年5月22日发布通令，要求各地政府立即废除妨碍国内贸易自由的一切办法，使工商业者在全国范围内得以自由采购和运销。1952年11月，中南区再次发布活跃初级市场的六项措施，要求贯彻内地贸易自由政策，立即取消路条和采购证，商贩下乡进城购销货物，除国家统购物资外，不加任何经营范围、数量、地区的限制②。

① 《个体工商业政策法规汇编》（一），北京，经济科学出版社，1987，第87页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第28页。《内部参考》，第264号，1952年11月29日。

二　打击投机商业，维持物价稳定

在旧中国的连年战争中，国内市场被官僚资本和投机商人所操纵，成为投机活动的赌场，正当的工商业大批倒闭，大量资本涌向商业投机，牟取暴利。新中国成立前后，从1949年4月到1950年2月，由于投机资本的活动而掀起了四次大的物价涨风，中央人民政府采取各种措施平抑物价，于1950年3月以后实现了物价基本稳定[①]。但是，商业投机活动并没有终止。在发生重大事件时，投机资本仍在兴风作浪，如1950年6月朝鲜战争爆发后，一些投机商人借机囤积物资，造成市场物价波动。在一般的商业经营中，也有一些不法分子进行种种投机活动，如操纵市价打击牌价、化整为零避税图利、买空卖空、伪造掺假等，这些行为严重扰乱了正常的市场秩序，影响了市场与人心的稳定。因此，坚持打击投机商业，维持市场物价稳定，成为恢复时期商业工作的基本方针之一。

1950年10月14日，中央贸易部指示：保护正当合法经营，取缔投机商业，列出八种行为为扰乱市场的投机商业。这些行为主要有：经营超出政府批准范围的业务，不在政府规定的交易市场从事交易，囤积、拒售生产、生活物资以图暴利，故意抬高价格抢购或抛售物资引起物价波动，不遵守政府规定的商业管理办法扰乱市场等。指示要求对这些投机行为严格加以取缔，但在具体纠正方法上，则采取教育为主、处罚为辅的方针。

三　活跃经济，为生产服务

新中国成立初期，战前旧的商业网与流通渠道遭到破坏，新的商业网与流通渠道尚未建立起来，商品流通渠道不畅，物资交流阻滞。党和政府采取多种办法活跃经济，促进工农业生产的恢复，其中商业工作至为重要。在商业工作中，大力开展城乡物资交流成为活跃经济、恢复生产的关键。在整个国民经济恢复时期，促进城乡交流一直是商业工作的重点[②]。同时，在城市中，国营商业以加工订货的方式扶助工厂开工生产。在农村，国营商业和供销合作社以合理价格收购农副产品，大力推销工业品，以此来刺激农民的生产积极性。

---

① 参阅本书第九章。

② 参阅本书第十二章。

第二节　多种经济成分并存的商业体制与经营

本着“公私兼顾”的原则，在国民经济恢复时期，国内商业实行了国营经济领导下多种经济成分并存的体制。党和政府通过发展壮大国营商业和合作社商业，利用私营商业有利于国计民生的方面，共同为恢复和发展生产服务。

一　国营商业的建立及经营

（一）设立国营商业机构，统一全国的国营贸易

新中国国营商业的来源主要有原解放区的公营商业、没收接管国民党政府和官僚资本的商业机构，在此基础上，建立并发展起全国的国营贸易机构。战争时期，在各解放区分别建立有公营商业，包括地方政府、机关、部队经营的商业。在战时的分割局面下，这些公营商业主要面向农村、部队，经营分散，规模较小。随着全国解放特别是城市的解放，这些分散的公营商业在组织建设、经营方式等方面都已不能适应新的环境，迫切需要建立起能够领导全国商业的统一的国营贸易机构，对全国的国营贸易进行统一安排、统一经营。

1949 年 10 月，中央人民政府贸易部成立。1950 年 3 月 10 日，根据统一国家财政经济工作的决定，政务院发布了《关于统一全国国营贸易实施办法的决定》。《关于统一全国国营贸易实施办法的决定》规定：中央人民政府贸易部为全国国营贸易、合作社贸易和私营贸易的总领导机关，统一指导各地国营贸易机关的业务范围和物资调动。各大行政区及中央直属省市人民政府的贸易部门，受中央贸易部及当地人民政府财经委员会的双重领导。改变过去不分专业的一揽子经营方式，由中央贸易部下设全国性的国内外贸易专业总公司，各专业总公司可在各大行政区设立区公司。各大城市的国营批发贸易由各专业总公司和区公司直接领导。各大城市可以设立国营零售公司和信托公司，由市人民政府主管贸易部门负责领导。

自 1950 年第一季度起，各个国营贸易专业总公司相继成立。到 1950 年年底，共成立了盐业、百货、花纱布、土产、粮食、煤业、猪鬃、蛋品、茶叶、进口、皮毛、油脂、蚕丝、石油、矿产以及专对资本主义国家进行易货贸易的进出口公司等 17 个专业公司，各地成立了零售公司、信托公司，加上原有的一揽子公司，全国共有机构 5519 处，人员 195027 人。1951 年 3 月，由于业务需要，将猪鬃、

皮毛、蛋品3个公司合并为畜产公司。此后，各公司机构或分或合，变动较大。据统计，1951年5月底，中央贸易部系统（包括外贸系统）共有机构9711个，人员295161人。

1952年8月，在国家机关机构调整中，撤销了中央贸易部，成立了中央商业部和中央对外贸易部，分别负责领导国内外贸易。到1952年年底，中商部系统共有专业公司12个，机构15821个，人员376949人[①]。1950~1952年，全国国营商业企业发展情况如表18–1所示。

表18－1　国营商业企业发展情况

单位：个

	1950年	1951年	1952年
国营商业企业数	7638	13443	31444
其中：批发企业	2572	5194	7837
零售企业	2794	3506	5708
其他企业	2272	4743	17899

资料来源：摘编自国家统计局编《1950—1957商业统计资料汇编（综合本）》，1958。

在国民经济恢复时期，基本奠定了国营贸易机构与商业网的基础。

（二）国营商业的批发贸易和零售贸易

国营商业按照经营内容可分为批发商业和零售商业，其中批发商业对于调节供求、沟通产销、稳定市场起着主导作用。

在恢复时期的商业工作中，国家首先发展国营批发商业。通过壮大国营批发商业来掌握商品批发环节，以便有效地调节物资供求，稳定市场物价，并控制和利用私营商业。在新中国成立初期稳定市场的斗争中，国营批发商业发挥了重要作用。各专业总公司成立后，国营批发商业在业务上由各专业公司领导。各专业公司的主要任务是收购物资，掌握所经营产品的主要来源，在全国范围内有计划地推销和调拨物资，供应市场，按照国家政策调节批发物价，保证全国批发物价的稳定，通过批发价格的变动来指导市场物价。

通过各专业公司的经营，国营商业在批发方面得到重点发展。在有关工业生产原料及人民生活必需的主要商品的批发经营中占了统治地位，保证了市场

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第115、186页。许彩国主编《中国商业大辞典》，上海，同济大学出版社，1991，第57页。

物价的基本稳定。如上海，1952 年上半年，批发商业中国营商业经营的比例，粮食类占 70.43%，白布占 49.92%，棉纱占 100%，燃料类占 91.77%，钢铁类占 77.85%，化工类占 65.18%，百货占 49.35%，副食品占 38.51%[①]。全国国营批发商业企业的数量，1950 年为 2572 个，1951 年为 5194 个，1952 年为 7837 个（见表 18–1）。国营批发商业经营的国内商业批发额占全国商业企业国内商业商品批发额的比重，1950 年为 23.2%，1951 年为 33.4%，1952 年达到 60.5%（见表 18–3）。

国营零售贸易是国营贸易的一项新的工作。国营零售贸易是在稳定物价、打击投机商业的斗争中建立起来的。城市解放初期，国营商业仅仅掌握了批发市场和批发物价，零售市场和零售物价仍受私营商业支配。在市场物价波动时，私商往往囤积居奇，哄抬物价，影响了市民生活。因此，有必要建立一定数量的国营零售公司，直接供应市民生活必需品，以保证零售市场的稳定和市民的基本生活供应。1949 年 11 月，中央贸易部决定，将原机关部队的供给商店改为国营零售公司，首先在北京、天津、太原、石家庄 4 个城市试办。零售公司下设零售店，零售店的设置原则是组织要小，设置要多。零售公司的经营范围暂限为粮食、布、煤、盐 4 种，供应对象是除了消费合作社社员以外的所有城市市民。零售公司不得经营批发业务，所需商品由有关专业公司供应。国营零售业一经建立，发展很快。北京市零售公司在一个星期内成立了 84 个零售店，到 1950 年 4 月，共有粮食、纱布、百货零售店 138 个，门市部 12 个，纱布、煤炭代售店 274 个。从 1950 年起，几个主要大城市也都开始建立国营零售商业。到 1950 年上半年，天津已建立零售商店 20 个，上海 90 个[②]。

1950 年 3 月以后，市场一度出现萧条局面。为了鼓励和维持私营商业的经营，减少失业，活跃市场，同年 6 月、7 月间，在调整工商业的同时，在全国各大城市工商局长会议和大区贸易部长会议上，对国营零售商业的发展作了一定限制。会议规定：零售公司的设置仅限于大城市和大工矿区，中小城市暂不设置；零售公司经营的商品仅限于粮食、布、盐、食油、煤油、煤炭 6 种，以粮食为主，6 种商品中的其他商品和百货如无十分必要也可暂不经营，目前已有的多余部分应逐步减少和取消；零售商店的设置数量以稳定城市主要零售物价为原则，设

① 《个体工商业政策法规汇编》（一），北京，经济科学出版社，1987，第 88 ～ 89 页。

② 《中国贸易》，第 1 卷，第 5 期，1950 年 5 月；《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 170 页。

置过多的如北京可酌情减少，过少的如天津应适当增加[①]。

国营零售商业建立后，在经营中与合作社零售业、私营零售业发生了一些冲突。一方面，国营零售业自身要发展；另一方面，国营商业又负有扶助合作社的责任，还要适当照顾私商的经营。为了协调各方面关系，1951年4月召开的全国零售工作会议决定，零售公司的主要任务是负责稳定大中城市、工矿地区的零售市场，领导零售私商，保持批零差价的合理；10万人口以上的城市可以设立零售公司或零售店；零售公司的经营范围仍以6种商品为主，为了稳定零售物价，必要时可根据各地实际需要增减，但增加后一般不得超过10种；零售公司所需货品应向专业公司购买，但遇牌价高于市价时，为了稳定零售价格，可到市场购买；为了照顾公私关系，同时保持零售物价的稳定，零售公司的经营比重应占城市人口总消费量的10%。这次会议的主要精神是在保证国营零售商业在市场上的领导地位的基础上，协调各方面关系，国营商业作了一定退让。1951年，国营零售商业在机构设置和经营额方面都有发展。截至5月底，全国除东北地区外，71个10万人口以上的城市已设立零售公司的有21个，比1950年的17个增加了4个，直接经营业务的零售商店有551个，全零售系统共有人员6484人。1951年年底统计，全国23个零售公司6种商品的平均销售量是1950年的302.5%。

“三反”、“五反”运动以后，国营零售商业（以及合作社零售业）出现了空前增长的局面。其原因是在“三反”、“五反”运动中，私商的经营信誉下降，而国营商业的信誉增强。1952年第一季度，国营商店的零售额大幅度增加，要求继续增设国营零售店的呼声高涨。1952年5月，贸易部决定修改1952年的计划目标，将原定全国72个10万人口以上的城市和工矿区的国营及合作社零售贸易额占零售贸易总额的比重从24%提高到30%，计划到1953年全国平均比重达到40%左右，并增加了西药、电料等零售商品种类。在这种情况下，国营零售商业继续发展，到1952年，国营商业零售额占全国商业企业国内商业零售额的经营比重，已由1950年的8.3%上升到19.1%。1950~1952年国营商业零售额的经营比重如表18–3所示。

1952年6月，中财委曾经规定，国营及合作社零售商业的经营比重不得超

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第163页；《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第853页。零售商业经营的6种商品，各文件说法不一，也有说是粮食、纱、布、盐、煤油、煤球6种。

过25%，实际上，1952年下半年许多地方突破了规定，有的地方达到60%[1]。表18-3的数字显示，1952年国营、公营、合作社商业的零售额占到全国国内商业零售额的42.6%，已经实际超过了贸易部的计划目标。

一方面，国营及合作社零售商业快速增长，另一方面，私营零售商业的经营比重和营业额下降过快，一些私商已无力继续经营，失业人员增加，公私关系再次出现紧张局面，并进而影响了城乡物资交流。为此，中央决定再次调整工商业。1952年11月15日，中共中央在调整商业的指示中，要求各地扩大批零差价、地区差价和季节差价；划分公私经营范围，缩减城市国营商业零售店；公营零售商业的全国平均经营比重保持在25%。这次调整工商业的效果要在恢复时期以后才会显示出来。

总之，在国民经济恢复时期的3年中，国营批发商业和零售商业从无到有，迅速建立和发展，在主要商品的经营中，批发商业已经取得了领导地位，零售商业也有了稳定市场的力量。在新中国成立初期财政经济困难的条件下，国营商业的发展为稳定市场物价、保证基本的物资供求、打击投机资本、打破帝国主义的封锁禁运，起到了重要作用。其间，国营、公营、合作社零售商业一度增长过快，影响了私营商业的经营，适当收缩也是必要的。

（三）国营信托公司的建立和经营

国营信托公司是一种中间性的商业机构，是随着城市的解放而建立起来的。各城市解放之初，一方面，是市场混乱，物价波动，物资供应不足；另一方面，是各机关、部队、公私企业以及合作社、农民等纷纷涌入城市，采购装备、办公用品、工厂原料、日用工业品等，有时甚至造成争购抢购。当时，城市中的国营商业尚未普遍建立，无法满足各方面的需求。这些机构、人员直接与私营厂商打交道，有的因缺乏经验而受骗，使公家财产遭受损失；有的私营厂商则借机抬高物价，囤积惜售，以次充好，扰乱市场秩序。在这种情况下，以主要从事代客买卖业务的国营信托公司首先在大城市里建立起来，以后又向中小城市发展。

国营信托公司成立之初的业务范围较广，公私客户需要代买代卖的物资均经营，包括代为从国外进口。1950年5月，中央贸易部《关于各大城市国营信托公司业务方针及资金、利润、领导关系的决定》规定，国营信托公司经营的业务为：办理国内各地机关、部队、公私企业委托之代买代卖业务；办理国内

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第172、174、175、389页。

公私企业产品（主要是工业器材）及国外进口器材之经销代销业务。以后，随着国营各专业公司的陆续成立，一些业务转为由专业公司经营，如国外采购由进口公司统一办理，国营信托公司的业务范围较前减少。但各国营专业公司初时也只能掌握主要物资，国营信托公司仍有继续存在的必要。1950 年 10 月，全国信托公司经理联席会议确定，信托公司的任务在大城市是经营统一采购业务；在中小城市是以信托业务为桥梁，组织私营行栈经销土产，促进城乡物资交流。为配合这些任务，会议规定信托公司的经营范围主要是：以代客买卖为主，凡委托代购代售的业务都可经营；在资金充裕时，可经营一部分专业公司无力经营的业务；办理代客运输、仓储货栈、旅店业务。按照规定，机关、学校、公营企业等机构到大城市采购物资，一般必须经过国营信托公司，私营厂商也可以委托国营信托公司代理业务。

在国民经济恢复时期，国营信托公司在保证物资供应、稳定市场秩序、促进城乡交流方面，发挥了不可替代的作用。组织机构和业务量都有增长。以天津市信托公司为例，该公司成立于 1949 年 2 月，成立初有采购单位 188 个，到这一年年底，共有采购单位 654 个，所接受委托业务的单位，5 月底有公营工厂 8 家，私营工厂 95 家；到年底，有公营企业 50 家，私营工厂 150 家，商号 290 家，贸易行 60 家，全年总进货金额 572.2239 亿元（旧币），总销货金额 990.9922 亿元。据统计，1951 年 5 月底，中央贸易部所属信托公司共有机构 92 个，人员 5630 人。到 1952 年年底，中央商业部所属信托公司共有机构 167 个，人员 6867 人[①]。

二 合作商业的建立和经营

在多种经济成分并存的商业体制下，合作社商业是整个商业工作的一个重要方面。在国民经济恢复时期，合作社商业有两种形式：城市消费合作社和农村供销合作社，其中重要的是农村供销合作社。在农村，为了帮助农民解决产品购销方面的问题，迅速恢复和发展农业生产，人民政府大力鼓励和扶持、发展供销合作社组织，使之成为重要的农村商业组织。

（一）城市消费合作社的建立

城市消费合作社诞生于新中国成立初期。大中城市的解放初期，市场尚未完全稳定，人民生活困难。为了解决城市、工矿区居民对于生活资料的需求，以居民居住区、工矿区、学校、机关为单位，组织起消费合作社，以优惠价格供给社

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 187 页。

员生活必需品。1950年，全国共有消费合作社4065个，社员478万人，股金553万元。到1952年，全国消费合作社有2308个，社员975万人，股金1935万元[①]。与1950年相比较，这时的消费合作社经过整顿，数量有所减少，但社员数与股金数增长较快。消费合作社的发展，对于保证城市居民的基本生活需求起了较大作用。

（二）供销合作社的建立与整顿

中华人民共和国成立前，在一些老解放区已经组织起供销合作社，以帮助农民克服由于战争割据局面所造成的产品交流困难。这些供销合作社在新中国成立放以后继续发挥着作用。解放战争后期，在已经完成土地改革的新解放区，也通过发动群众入股集资组织起供销合作社。新中国成立以后，人民政府又相继接收了一些原国民党政府的官办合作社。这样，新中国的供销合作社组织通过以上三条途径建立起来。

1949年2月，华北供销合作总社首先成立。此后，直到1950年9月，华东、东北、西北、中南、西南、内蒙古等地区相继成立了合作事业管理指导机构，领导各地的合作社工作。1949年11月，政务院设立中央合作事业管理局，作为指导全国合作事业的职能部门。1950年7月，中华全国合作社工作者第一届代表会议在北京召开，会议决定建立中华全国合作社联合总社，并于同年12月正式成立。会议通过了全国合作总社章程，各级联社、基层供销社示范章程（草案），确定了合作社今后的发展方针和任务。会议确定：供销合作社应是农民群众的经济组织，入社实行自愿原则；供销社必须全力为社员服务，使社员从合作社获得实惠；合作社实行民主集中制，各级联社应通过社员民主选举产生。根据会议精神，各地积极、慎重地发展供销合作社，特别是基层供销社。到1950年年底，全国共有基层供销合作社39436个，社员2569万人，股金2736万元。

当时，新解放区的土地改革尚未完全结束，这些地区的供销合作社组织还有待建立；一些老解放区的供销合作社在组织上、经营方针上出现了一些问题，需要加以整顿。为使合作社工作走上正轨，全国合作社工作者第一次代表会议，提出了发展与整顿相结合的方针。一方面，在已经完成土地改革的新解放区，要普遍建立合作社，但要有步骤、有计划，慎重地进行，一开始就要按照合作社的各项章程进行组织，以免再走弯路。另一方面，从1950年9月起，对老解放区的合作社进行整顿。整顿的内容包括：在组织上，基层合作社要建立各项业务制度和民主制度，使经营合理化、正规化；原来适应战争环境按行政村或自

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第329页。

然村建立基层社的方法由于资金分散、力量薄弱，又远离商业中心，已不能适应新的环境，需要按中心集镇建社，把合作社的基层组织与农村初级市场结合起来，以集中资金、人力，更好地发挥合作社的作用。在经营上，要改变一些合作社单纯追求高额赢利、脱离社员需要的做法，提出了“上级社为下级社服务，基层社为社员服务”的方针，不以赚钱分红为目的，要全力解决社员的供销要求。在管理上，清理合作社的资产，弄清家当，澄清股金，账实相符，明确产权；在同国营商业的关系上，既要同国营商业互相配合，密切联系，又要根据合作社的特点独立开展业务。

经过整顿，多数合作社的经营思想和经营作风有了改变，注意力转向了为农业生产和社员群众服务，组织和业务都有了发展。全国基层合作社的数量由于并社而有所减少，但社员和股金数都大幅度增加。到 1952 年年底，全国共有基层供销合作社 32788 个，社员 13821 万人，股金 22433 万元。入社社员占农户总数的 90%以上[①]。

（三）供销合作社的经营

新中国成立初期的供销合作社是适应农民个体经济的需要建立和发展起来的，是在旧的商业组织被破坏后所建立起来的新的农村商业组织。1951 年 4 月，中南局关于在新解放区组织合作社的电报中提到：乡村受土改影响，地主富农已不敢也无力去经营运销生意，农民的土产销不出去，影响生产，农民的要求是首先把土产销出去，其次才考虑价钱。中共中央在转发中南局电报的指示中提出：组织群众的合作社来推销土产，已成为一个迫切需要的解决办法[②]。供销合作社是农民群众根据自己的要求而建立的为自身利益服务的集体经济组织。1950 年召开的全国合作社工作者第一届代表会议上讨论的《合作社法（草案）》中，规定了供销合作社可以经营的 10 项业务，主要有：办理采购业务；办理零售和批发业务；为社员办理代购代销业务；经营货栈和仓库业务；办理信用；运输业务；接受国家委托，为国家办理代购、代销、农贷等。

为了扶助合作社的经营，促进合作社组织的发展，国家在许多方面给合作社以优待。1950 年 8 月，经全国合作社工作者代表会议讨论，将以往各地自行规定的优待办法统一为：在价格上，国营贸易公司对合作社进货在几种主要商品上按照批发价格给予折扣优待，具体优待率为纱布、植物油 2%，细粮、百

---

① 数字据《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 329 页。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 320 页。

货、煤油3%，粗粮4%，食盐5%，煤6%，合作社应以低于市价的价格供应社员，给社员以实惠；在贷款上，中国人民银行对供销合作社的贷款利率，比照国营商业贷款利率减低10%；在运输方面，交通部对合作社在交通运输方面实行优待，公路、水路运输除最低等运费标准外，其余一律降低一等收费，并给以优先托运；在税收方面，对合作社应纳营业税减免20%，新成立的合作社免征所得税一年，原有的合作社减免半年，上下级社之间按原价调拨货物免纳营业税①。这些规定从1950年10月起都陆续付诸实施。

供销合作社在业务机构上起初是供销合一，其结果难免发生重供给轻推销、顾此失彼的情况，也影响贯彻“为社员服务”的方针。1951年，在整顿合作社的过程中，将推销业务和供给业务实行组织上的分工，供销社内部分别设立推销部门和供应部门。推销部门的主要任务是：大力组织收购并推销地方土特产品，完成国营商业委托收购的农产品。供应部门的任务是：负责推销并供给生产者及消费者工业品，扩大合作社商业网，多方满足社员需要。

为了帮助农民及时推销农副产品，供销合作社积极开展自营购销业务。供销合作社自营收购的农产品主要是非国家收购的土产，包括副食品、土特产品、干鲜果品、干菜、中药材等。供销合作社收购的农产品总量逐年增加，据统计，1949年收购总额为8509万元，1950年为53868万元，1951年为172687万元，1952年为388292万元；如以1950年为100，1951年为321，1952年为721②。

农产品推销困难直接影响农民的生产积极性。1950年，党和政府提出：发动供销合作社大力组织土产推销，打开销路。据此，各级供销社大力举办土产交流会、土产展览会，参加各级政府举办的物资交流大会，开展城乡、地区之间的土产物资交流，疏通了流通渠道。如1950年11月到1951年6月，全国合作总社分两批组织了华北、东北、华东三大区的主要物资交流，东北共运进关内红（高）粱8213万斤、玉米15485万斤、豆饼24922万斤、大豆9373万斤，由华东、华北运输到东北皮棉198万斤、各种棉布49万匹，以及土产品和手工业品等共11种，按实际批发销售价格计算，总值共计4748万元。通过这种交流，部分地满足了东北社员急于卖粮换取布匹、棉花和关内社员推销土产、手工业品换取粮食、豆饼的要求。在各级政府举办的城乡物资交流大会上，供销合作社的购销额均占有相当大的比重。如在1952年5月华北区举办的城乡物资交流

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第318页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第425页。

大会上，供销合作社的采购额约占总成交额的16.7%，推销额约占总成交额的57.7%。在同年6月华东区举办的物资交流大会上，合作社的购销总额占总成交额的35.5%[①]。

贸易货栈是供销合作社经营的又一种形式。以往贸易货栈主要由私商经营。私营贸易货栈在代客买卖过程中，往往在价格上隐瞒、欺骗委托人，或收取高额手续费，从中获取高额利益。随着农村解放及土地改革的完成，农业生产逐步恢复，农副产品增多，供销合作社和农民都需要到城市中出售产品。为了减少商人的中间剥削，帮助农民解决进城的购销、食宿问题，华北地区的供销合作社首先在城市中建立了贸易货栈。1949年3月，石家庄市最早建立了"农民服务所"，相当于后来的贸易货栈。同年8月，华北供销合作总社在天津建立了华北合作货栈，这是全国合作社系统建立的第一个贸易货栈。合作贸易货栈不是以营利而是以服务为目的，经营内容有采购农民、社员和供销合作社需要的物品，大力推销农副产品，沟通各地供销合作社的业务联系，与国营商业、私营商业、工厂建立购销关系，开展信托贸易，办理代购、代销、代存、代运、贷款等业务，同时还设有食宿接待。贸易货栈在疏通商品流通渠道，沟通城乡、地区间的物资交流，密切国合商业联系等方面，发挥了重要作用。这个时期，贸易货栈发展到约800个。天津合作货栈从1949年5月开业到年底，7个月经营总额208.6万元。华北合作货栈开业4个月，与83个供销合作社建立了信贷关系，共吸收存款198万元，放款188万元[②]。

完成国家的农副产品收购计划，是供销合作社的又一项重要工作。从1950年的棉花收购开始，到1952年，供销合作社接受国家委托收购的农副产品有棉花、粮食、油料、茶叶、麻类、烟叶、桐油、蚕茧、土丝、羊毛等。1952年，由供销合作社代购的棉花占国营贸易收购总额的88%，粮食占28%，烟占68%，麻占39%，茶占27%，油菜子占88%。同年，国家通过供销合作社收购的农副产品占国营商业收购总额的48%[③]。供销合作社通过预购、代购、赊购等方式，将国家的收购计划与农民的生产销售联系起来。在国营贸易没有能力深入广大农村地区的情况下，通过供销合作社的收购，使国家基本掌握了关系国计民生的

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第468、470、472页。

② 《中国供销合作社大事记与发展概况（1949—1985）》，北京，中国财政经济出版社，1988，第412、417、418页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第299、300页。

重要物资。在收购工作中，供销合作社严格按照国家价格政策办事，如在棉花收购中严格执行棉粮比价政策，支持了农业生产，维护了农民利益。同时，农副产品由私商经营转为由合作社包收，也减少了私商收购时对农民的压价盘剥。

供销合作社的另一项重要工作是向农民供应工业品。新中国成立初期，多数农业生产资料从生产到分配供应，是由农业部门、土产公司等单位管理的。从1951年起，农业生产资料的供应工作逐步转交供销合作社经营，包括化肥、农药和农药器械、中小农具、农业机械、耕畜、农用油料、电料器材等。从一开始，供销合作社就在经营的同时开展农业生产资料的技术服务，建立了支农技术服务组织，向农民介绍商品知识、使用方法，进行试验示范，帮助农民正确掌握、应用农业生产资料。在农业生产资料的供应中，供销合作社的经营比重逐渐增大。供销合作社农业生产资料零售额占社会农业生产资料零售额的比重，1950年为5.5%，1951年为28.2%，1952年为47.5%。

为了满足农民对工业品的需要，供销合作社多方扩大商品来源，一方面，推广城市工业品下乡；另一方面，按照需要的式样、规格和质量，扩大对手工业的加工订货。为了扩大商品销售，供销合作社在城市、集镇和较大村庄有计划、有系统地设立分销店、收购站、流动供销组、批发站等，建立起自上而下的零售网和批发网。3年中，供销合作社的商品零售额逐年增长。农业生产资料与生活资料零售额，1950年为81000万元，1951年为174000万元，1952年为501000万元。供销合作社商品零售额占农村商品零售额的比重，1950年为8.1%，1951年13.5%，1952年33.1%[①]。1950~1952年，合作社商业批发、零售额占全国商业机构国内商业批发、零售额的经营比重如表18-3所示。表18-3中的数字显示，合作社批发业的经营比重从0.6%上升到2.7%，增长幅度不大，而零售业则从6.6%快速上升到23.5%，增长迅速。

三　私营商业的恢复与调整

本着“公私兼顾”的原则，国家实行保护、鼓励、扶助私营经济的政策，使之为国民经济的恢复和发展发挥积极作用。私营经济指的是私人资本主义经济和个体经济。国家对待不同私营经济的政策有所区别。就私人资本主义来说，又有工业资本、商业资本、银行资本之分。从以生产为中心的观点出发，在政策上，对于工业资本一般来说是采取奖励、保护的政策；对于银行资本，对从事吸收

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第330、331、332页。

游资、发展生产的正当的银行、钱庄、票号，采取了保护政策，同时限制其投机的方面。而对于商业资本，尽管恢复时期流通领域的工作轰轰烈烈，但国家对于私营商业的基本态度是奖励、利用（不是保护），同时限制、改造。

（一）国家关于私营商业的基本政策

私营商业包括私营资本主义商业[①]和个体商业。旧中国商业资本的力量远大于工业资本，在城市总资本中，商业资本往往占到80%～90%；在农村，地主、富农经营的商业支配着农村市场。在长期战争中，通货膨胀，投机盛行，更造成商业资本剧增。中华人民共和国成立初期，商业资本相当强大，同时还存在着数量庞大的个体商贩。这是一支不可忽视的力量。私营商业在长期的经营中建立了广泛的商业网，触角伸至城乡各地及偏远地区。为了尽快恢复商品流通渠道，活跃市场，发展生产，国家利用私营商业有利于经济发展的一面，对其经营给以帮助扶持，使其有利可图，能够生存和发展；同时，在经营范围、价格、税收等方面加以限制，防止其扰乱市场，打击并取缔投机商业。

利用私营商业的具体规定主要体现在：（1）对于从事城乡埠际商品贩运的行商，通过市场管理的办法，限制其投机、破坏的一面，鼓励、扶持其进行正当的商品流通活动，引导其向有利于工农业生产的方向发展。奖励经营土产，除国家规定的统购统销物资外，不限制经营范围和活动地区，取消一切妨碍贸易自由的限制性做法。（2）对于城市个体摊贩，基本上是保证其生存，限制发展，同时通过发展国营和合作社零售商业来逐步代替个体摊贩，使其转向其他生产性事业，或把他们组织为合作商业。（3）对于农村集市，为了深入城乡交流，鼓励有组织地恢复并新建农村集市，发挥其初级市场的作用，加强市场管理。（4）对于各种性质的交易所，由各地根据具体情况酌情对待，对确实便利商品成交、调剂供求的，经批准可以经营，但不得操纵、投机，并须接受政府委托的业务。

不过，上述政策并未一直得到适当的贯彻执行。新中国成立前后，为平抑物价政府与私商在市场上进行的几场斗争硝烟尚未散尽，人们仍心有余悸。同时由于起支配作用的是生产第一的观念，商业资本的名声比工业资本低，改造私营商业更容易被人们接受。所以，且不说政策上的偏差与调整，即使是既定的合理政策，执行起来也是一波三折。不停地调整公私关系成为恢复时期商业工作的一个重要方面[②]。

---

① 按照当时的统计口径，私营资本主义商业系指雇佣职工数在2人和2人以上的企业。

② 参阅本书第十一章。

（二）私营商业的恢复与调整

在国民经济恢复时期，私营商业在不断的公私关系调整中维持了经营。1950~1952年年底，私营商业的基本情况如表18–2所示。

表 18 – 2　1950 ~ 1952年私营商业基本情况

	单位	1950年	1951年	1952年
户数	个	4020000	4500000	4300000
其中：资本主义商业	个	132700	135700	129800
资本额	万元	199000	220000	202000
其中：资本主义商业	万元	145000	166000	148000
销售额	万元	1821000	2375700	1895800

资料来源：国家统计局编《商业统计资料汇编（1950—1957）》，综合本，1958。

从表18–2中的数字看，1950年与1952年私营商业的企业数、资本额、销售额均基本持平，略有增减，其中1951年的数字有所增加。这与1950年第一次调整工商业有关，私营商业呈现出发展的势头，使1951年的企业数、资本额、销售额都呈上升趋势。但是，由于1951年年底到1952年年初的“三反”、“五反”运动，私营商业再次萎缩。到1952年年底，国家不得不第二次调整工商业，而这次调整工商业要到1953年以后才见效果。因此，从总的方面说，到国民经济恢复时期结束时，私营商业处于维持经营、略有发展的状态。就当时的经济环境来说，维持私营商业的生存对于社会稳定、沟通城乡交流、活跃经济、恢复和发展生产，无疑具有重要意义。国家在这方面所做的努力是功不可没的。

另外，在国家政策的引导下，私营商业在有利可图、维持生存的前提下，逐步按照有利于国计民生的要求，从经营目的、行业结构等方面进行了内部调整，以适应新的社会环境。

城市私营商业在战争结束以后曾有一个恢复发展时期。如北京市，自1949年1月至1950年5月，坐商增加2000多户。天津市自1949年7月至1950年4月，开业6242户，歇业2327户，实际增加3915户。西安市1949年6月有商业户数6759家，到12月底有9244家，增加了2485家。武汉市解放前有商家13947户，到1950年5月增至16728户，增加2781户。一些中小城市商业户也都有所增加。商户增加的原因一方面是因为社会安定，需求增加；另一方面也还有投机因素，几次物价涨风吸引了一些资本加入商业投机。但物价风潮过后，市场趋于稳定，投机商业纷纷倒闭，而正当的商业经营也受到严

重影响，难以维持，停业多于开业。从行业来说，最难以为继的有两类：一类是经营重要物资的行业，如粮食、布匹、煤炭等批发业，这些行业的经营者在投机风潮中有的大量囤积物资，图谋暴利，一旦物价平稳，则物资积压，资金周转不灵，不得不关门歇业。如华东松江地区1950年1月至3月关门的商店744家，多系米粮行。北京市1950年1月至4月，申请开业的1043家，歇业1573家，其中歇业最多的是米面业、粮栈业、布业、煤铺业、百货业等。天津市到1950年4月，据称商业中马上面临失业的2600人，多为粮煤业、银钱业中人。另一类行业是经营高档消费品、满足高消费需求的行业及迷信品贩卖业，如珠宝业、金店银楼业、呢绒绸缎业、古董业、时装业、高档饭店旅馆业、歌舞厅业，以及一些中间商如牙行业等。这类行业由于超出大众需求，经营日益惨淡，已经歇业和准备歇业者都很多。如上海的银楼，1949年解放时有177家，到1950年4月只剩11家[①]。从资本额看，这些商户多数资本较多，属于大中商业资本。

在调整商业的过程中，对于高档消费品、高消费需求的行业，只要申请歇业，一般均准其停业，并引导这些资本转向工业、手工业生产，或是转向国家鼓励的从事物资交流的行商。对于转变经营过程中所发生的不懂行道、缺乏技术和资金、处理货底等困难，政府给以帮助和指导。对于牙行业，通过建立公营的服务所来迫使其停业、转业。到1952年年底，牙行业基本衰落。

对于粮食、布匹、煤炭、食油、建材、五金等批发业，国家通过壮大国营批发商业来逐渐排挤私营批发业，占领批发市场。同时，在国营商业掌握了粮食、纱布、煤炭、食盐、煤油、食油6种商品的零售市场的条件下，允许私营零售商业存在，于是一些大批发商衰落了，一些大批发商通过由批发转向零售而得以维持。上海市经过调整粮食批零差价，私营粮商可以获利，到1950年6月，已经倒闭的私营粮食店有100余家复业。据1951年4月对北京市18家布店的典型调查，营业额都有增加；其中，以销往农村为主的营业额增加了120%～300%，以销往本市为主的营业额增加了65%[②]。

至于那些从事城乡物资交流、经营大众消费品的行业，如农副产品贩运业、日用品业、药材业、文化用品业、食品业、饮食服务业等，国家通过调整批零差价、地区差价、公私经营范围等政策，保证私商的合理利润，促使其经营好

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第10、335、336、350、351、352页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第338、365页。

转。在1950年年初、1952年年初两次商业萧条的时期，这些行业在多数地区是开业多于歇业。通过鼓励私商参加物资交流大会，发挥私商沟通城乡关系的作用。在1951年私营商业发展时期，这些行业的商户数、经营额、资本额都有增加。广州市51个有关城乡物资交流行业的资金，1951年7月比1950年2月增加了271%。成都市是西南地区土产交流中心之一，据1952年1月的报告，成都市一年中私商发展将近1倍①。

总之，通过引导、调整、改造，城市私营商业开始发生结构性重组。在总体上维持原有水平的情况下，有的行业被淘汰了，衰落下去。有许多行业仅仅是维持生存，已不可能恢复到原来的水平。还有一些行业得到发展。

（三）恢复并利用原有商业路线、商业网和商业组织形式

旧中国的商业在长期经营中建立了一套相互适应的商业流通渠道和商业组织。这些渠道和组织在战争中遭到破坏，商业线路中断，货栈、仓库大部分被摧毁。新中国成立以后，只有依靠私商的力量和关系，才便于迅速深入农村收购土产品，推销日用品。因此，在开辟新的商业渠道和商业网的同时，还要恢复并利用旧的商业路线和商业网。中共中央在1951年3月关于召开土产会议推销土产的指示中指出："想尽一切办法恢复旧有的和开辟新的商业路线，是目前打开第二类土产品（即滞销的土产品——作者注）的首要任务。"指示要求：各地邀请老商人、老工匠开座谈会，了解大宗土产的种类、数量、质量和季节性，研究历史上物资流转的路线，派遣有老商人参加的商业访问团、土产推销组，到产地和销地接洽，找回老线索，开辟新线索。要恢复并建立新的集市、庙会和骡马大会等初级市场，要鼓励私商成立货栈和过载行，允许收取稍高的手续费，给私商经营的货栈和过载行以合理的利润②。

当时，恢复旧有商业线路最有效的方式是组织各级土产交流会、城乡物资交流会③。在国民经济恢复时期的3年中，各地的物资交流活动搞得热火朝天，从最初的大区、省际交流深入到县、镇的地区内交流。华北、华中、华东、西北、西南等地通过交流活动，打开了国内市场，使滞销土产找到了销路，一些被破坏的商业线路和商品流通渠道得到了恢复。如陕西安康市曾是周围10个县所产山货的主要集散地，新中国成立以后，山货市场逐渐恢复，猪鬃、桐油等

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第340页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第434页。

③ 参阅本书第十二章。

得以输出，价格逐渐提高，农民纷纷增植桐树、茶树等。在1951年8月华东地区土产会议上，原来由于商业关系中断而滞销的苏南陶器，浙江、山东的海鱼等，不仅恢复了旧有的商业关系，还与西南、西北建立了新的商业关系。

许多地区的农村集市、庙会、骡马大会是传统的交流场所，交易物品通常以农具、牲畜、手工业品、土特产品为主，许多是在地区内交换的。恢复这些交流形式，有利于促进直接交换，解决供需问题。1951年4月、5月间，河北、山东、河南等省组织了多次庙会、骡马大会。河南许昌漯河庙会平均每天成交额5万元，成交牲口700多头。甘肃会川县于1952年7月利用骡马大会组织物资交流，仅牲畜一项，就成交6万元[①]。

（四）对私营大批发商业的改组

按照《共同纲领》的规定，凡属有关国家经济命脉和足以操纵国民生计的事业，均应由国家统一经营。《共同纲领》还规定，在必要和可能的条件下，应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展。在商业方面，国家从一开始就抓住了对于稳定市场起主导作用的批发环节，使国营批发商业逐步扩大，排挤并改组私营大批发商。改组的方式，主要是迫使私营大批发商转业或歇业，还有少数成为国家资本主义和合作性商业。

1950年调整商业公私关系的重要一环，是对公私经营范围进行分工。调整后，国营商业以批发贸易为主，国营贸易公司掌握了主要商品的大部分货源，专搞批发。除了统购统销物资以外，其他物资，私商一般须通过国营贸易公司购买。通过这种方式，使私营大批发商转为二级批发或零售商，还有的转入工业，实在难以经营的准其歇业，如上述一些粮食、棉布、煤炭批发商。以煤炭业为例，在1950年9月召开的全国煤炭产销会议上，就批发、零售的界限问题，煤商与国营公司发生了激烈争论。煤商批评国营公司垄断了煤源，批发起点过低，煤商无利可图等。会议经讨论决定，凡中国煤业公司包销的煤矿，煤商均须通过中煤公司到矿区购买，公私平等搭配煤种，搭配车、船运输数量；中煤公司没有进行收购或仅收购一部分的煤矿，允许煤商直接购买或通过中煤公司购买；批发不分对象，起点根据乡村和大、中、小城市不同情况具体确定；对于城市中不能维持的煤商，动员其下乡经营或者转业，已经歇业的暂不恢复。这样，大煤商实际上被排挤出产地批发市场，暂时得以维持的只是一些小批发商和零售商。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第453、461、469、486、487页。

“三反”、“五反”运动以后，私营商业普遍萧条，其中最严重的是批发商，资金减少，实力下降。经过调整，零售商又有所恢复，而批发商普遍衰落。如五金、电料、木材、粮食、汽车零件等业的批发商，已经无力恢复。上海市私营商业资金额下降程度，消费性行业和批发性行业大于进出口行业和零售行业。1952年与1950年相比，进出口行业和零售行业资金下跌30%弱，消费性行业和批发性行业下跌近50%[①]。到1952年年底，全国公私批发商业的经营比重发生了根本性变化。国营及合作社批发商业的经营比重大幅度提高，国家资本主义和合作化批发商业的经营比重由1950年的0.1%上升为0.5%，私营商业批发额的经营比重，1950年为76.1%，1951年为65.4%，1952年降至36.3%。1950~1952年全国各类经济成分的经营比重变化如表18–3所示。

表18－3　1950～1952年全国商业机构批发额与零售额经营比重

单位：%

	1950年		1951年		1952年	
	批发	零售	批发	零售	批发	零售
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
其中：国营商业	23.2	8.3	33.4	14.1	60.5	19.1
合作社商业	0.6	6.6	1.0	10.3	2.7	23.5
国家资本主义及合作化商业	0.1	0.1	0.2	0.1	0.5	0.2
私营商业	76.1	85.0	65.4	75.5	36.3	57.2

资料来源：中国科学院经济研究所、中央工商行政管理局编《私营工商业社会主义改造统计提要（1949—1957）》，1958。

第三节　市场与物价

保持市场稳定，是这一时期的基本目标，也是保证经济恢复和发展的基本条件。为此，国家采取多种措施加强市场管理。同时，在国内市场基本稳定，国营、合作社和私营商业初步恢复的情况下，中央提出，贸易工作亟待要做的有两件大事：改进经营管理与掌握价格政策。国家充分重视利用市场和物价杠杆调节

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第415、416页。

物资供求和要素资源配置，商业工作做得卓有成效。

一　市场管理

为了保持市场稳定，必须加强市场管理，其中主要是对私营商业的管理。广义地讲，这一时期所采取的许多措施，如平抑物价、统一财经、调整工商业、调整物价等，都是在进行市场管理。这一时期，国家将行政手段和经济手段相结合，以既严格管理又不能管死的原则进行市场管理，通过工商管理部门与商业部门，较为有效地控制了市场。

（一）打击投机商业

商业投机严重扰乱了市场。1950 年 10 月 14 日，中央贸易部发出关于取缔投机商业的指示，规定了几种应予以取缔的商业形式。同年 10 月 20 日，中财委在《关于防止物价波动问题的指示》中规定，对于纱布、棉花、粮食等，在有交易所的地方，严禁场外成交，取消原“自由成交，不纳交易税”的规定，严格取缔投机，禁止囤积居奇。各地根据中央指示，在经营范围、交易场所、价格等方面制定了一些具体管理法规。工商管理部门加强了检查监督，查处违法的投机活动。

1. 严禁机关部队经商

市场的波动与混乱，除受私商投机、政府发钞过多、各地灾荒影响外，机关部队不遵守市场管理规定，抢购甚至囤积物资，也是重要原因。据中财委、贸易部 1950 年 2 月、3 月的调查通报，一些机关、部队的公营企业、合作社等，到各地抢购粮食等物资，不经过当地国营贸易机构，逃避市场管理，与私商直接交易，囤积纱布、粮食、食盐等，助长了市场波动。为了加强市场管理，1950 年 3 月政务院在《关于统一国家财政工作的决定》中规定：一切机关部队不得经营商业。同年 4 月 22 日，中财委再次发出《关于加强市场管理，严禁机关部队从事商业经营的指示》，规定国营贸易机关是负责调节供求的统一的领导机构，任何机关、部队、学校不得从事商业经营，所属商店应移交给国营贸易机关，所属消费合作社只能经营内部消费业务；需要采购大宗物资，必须经过当地国营贸易机关，不得直接或委托私商在市场收购；在外区设立采购机关或派代表，必须到当地国营贸易机关登记。随后，不少地区财委、贸易机构作出相应规定，使商业经营置于国营贸易机关的统一领导之下。

2. 对私营批发商、行商、行栈、城市摊贩的管理

私营商业特别是批发商是影响市场的重要力量。为了稳定市场，有关部门除了对大批发商进行改造外，对小批发商、行商及城市摊贩也加强了管理。

对批发商通过登记进行管理。在审批上严格控制，规定主要行业的批发商必须专行专业，不得兼营，必须在集中的交易场所进行交易。

对行商，在指导和鼓励其进行有利于城乡物资交流的经营活动的同时，加强管理，防止其投机逃税。主要的管理办法有：行商须在所在地工商机关进行登记，发给营业证；不限制经营活动地区，除有关国计民生的主要物资有专门规定者外，不限制经营范围；在外地开业，须在当地进行登记，接受当地工商行政部门的检查管理；不得套买套卖、贩运走私、投机倒把；行商停业、转业、迁移，均应向原登记部门申请批准；行商不得兼作经纪人；批准的行商应组织行业工会，由行业工会随时掌握行商情况，定期报送有关管理机关审查；等等。

对于私营行栈，各地工商部门要求牙行、货栈等要交易公开，不得强迫投行，不得欺行霸市，降低过高的佣金，不得索取额外费用，不得拖欠货款等。

城市摊贩数量众多，经营细小分散。对这部分人的基本政策是逐步限制其发展，同时加强行政管理和业务指导。具体办法主要有：一律须经申请登记发照，禁止无照经营；整顿摊贩市场，规范市场秩序；规范摊贩的经营行为；由工商、税务、公安、卫生、财政等部门一道组织摊贩管理委员会，制定管理法规，共同进行管理；组织摊贩小组等自我管理形式；等等。

（二）市场物价管理

这一时期的物价管理也是采取经济手段与行政手段相结合的办法。在全国物价基本稳定之后，中央贸易部于1950年6月、1951年4月、1952年9月召开了第一、第二、第三次全国物价工作会议，制定了《物价工作暂行条例》。会议规定：省以上各级专业公司、省以上各级贸易行政部门都必须设立物价机构，其任务是研究、审查商品价格，指导相关的物价工作，检查市场物价情况，提出物价制订方案等。

为保证国营牌价的指导作用，在行政管理方面采取的办法主要有：（1）实行同行业议价。分为批发价格议价和零售价格议价，批发价格议价由各交易市场在工商管理部门的监督下进行，具体方法是在每日开市前由各方面提供商品产地价格、原料价格、市场供求情况，在稳定物价、照顾私商赢利的情况下，共同议定交易最高价格；零售价格议价根据市场批发价加上必需的费用和一定利润来确定，由私商讨论协议后，经工商管理部门同意。（2）核价。对与日常生活关系比较密切的日用必需品价格，由同业公会报送工商管理部门审核同意后实行[①]。从总体上看，主要采取经济手段调节控制市场物价，行政管理作为一种

① 费开龙、左平：《当代中国的工商行政管理》，北京，当代中国出版社，1991，第20～21页。

必要的手段配合实行。

二 双重价格的形成与牌价、市价的较量

（一）两种市场和两种价格

随着国营商业与合作社商业的建立和发展，流通领域中存在着两种性质的市场：以国营商业为代表、在国家计划指导下的计划市场和以私营商业为代表的自由市场（相对于计划市场而言的非计划市场）。由此，产生了两种价格：牌价与市价。

牌价是国营商业执行的用挂牌方式公布的国家计划价格。国营商业通过牌价来体现国家的价格政策，领导市场。这一时期，国家价格政策的基本原则是照顾生产者、贩运者、消费者三方面的利益，以有利于生产和流通，同时通过物价来调整国营、合作社商业与私营商业的关系。国家通过牌价的变动与调整，来掌握和引导变幻不定的市场形势，以贯彻各个时期的价格政策。牌价包括批发牌价、零售牌价、农产品收购牌价等，并在此基础上确定了各种差价，主要有批零差价、地区差价、季节差价、进销差价等。这一时期，由于国营商业主要在城市、工矿区发展，因此牌价主要在城市市场上发挥作用。

新中国成立初期，国营商业缺乏制定牌价的经验。为了使牌价合理，能够发挥领导作用，在第一、第二、第三次全国物价工作会议上，强调今后物价工作的基本任务是：加强调查研究与核算工作，了解与掌握各种主要商品的市价、差价、比价，研究计算生产、进销与进出口成本，根据政策与实际情况，及时修正各种差价中的有关费率，及时了解各市场主要商品的产销、流转、供求、价格及商人动态、金融货币等情况，搜集、统计、积累和研究各种有关物价的资料。在此基础上，会议对市场和商品进行了分类排队；制定了确定牌价的根据和计算标准，确定了各种差价的公式，规定了确定牌价的程序、权限与分工；建立了商情物价统计报告制度。按照规定，中央贸易部负责全国主要市场和主要商品的牌价；为了及时指导市场物价，逐步给予地方一定的机动权。到1952年年底，中央贸易部掌握的牌价已扩大到48个主要城市市场的157种商品[①]。

市价是自由市场的成交价格。在私营商业占有较大市场份额的情况下，市场是左右市价的重要力量。与牌价相比，市价对于市场变动的反映更快、更灵活，因而也更能反映市场的实际状况。私营商业就是通过市价这个晴雨表来判断市

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第882页。

场以及推测国营商业的政策变化趋向，从而决定自己的市场行为。

合作社商业作为国营商业的助手，主要执行国家牌价。国家为了扶助合作社的发展，在价格上对合作社给以优待，规定国营贸易公司批发给合作社的商品，当牌价高于市价时，按市价计价并给予折扣优待；当牌价低于市价时，按牌价计价并给予折扣优待。合作社在市场进行交易时，一般应与牌价一致，但当牌价高于市价时，合作社可以按市价采购消费品和推销土产品。

（二）牌价与市价的关系

决定牌价与市价变动的根本原因是市场供求。供求关系的变动，使得同一商品在同一市场上的两种价格变动不定，造成牌市价差。在新中国成立初期大多数商品供不应求的情况下，国营商业与私营商业都要占领市场，掌握市场的主动权，表现在价格上，就是牌价与市价之间的较量。各方都在争取各自的利益，因而牌价与市价经常脱节。市价不论是高于还是低于牌价，都会影响国家在特定时期价格政策的贯彻，并造成市场波动。为了更好地发挥牌价的作用，国家一方面要使价格制定趋于合理，另一方面必须根据供求变化适时调整牌价，以牌价指导市价。新中国成立初期物价变动频繁，市价与牌价你追我赶，表现了在市场上的两种势力的较量。

如纱布是当时最重要的物资之一，也是商人的投机对象。稳定纱布价格，对于稳定市场至关重要。1950年3月物价基本稳定之后，纱布价格一度平稳，但到4月，由于资本家争相抛售库存，使纱布市价迅速低于牌价，棉纱、棉布牌价高于市价的比率，天津分别为8.7%和5.6%，西安分别为36.2%和7.7%，石家庄分别为15.7%和26.8%。各主要市场于5月初连续几次挂低纱布牌价，到5月底纱布牌市价差缩小，6月牌价停止下落并略有回升。1950年10月以后，由于关内外地区差价大，棉纱贩运有利可图，流往东北的棉纱交易量增加，同时由于朝鲜战争对国内市场的影响，棉纱看涨，造成棉纱市价节节上涨，牌市价差扩大，几个主要市场牌市差价率在30%～50%。1951年1月4日，国家决定对棉纱实行统购，同时调高纱布销售牌价以平衡产销。在几个主要市场上，20支标准纱牌价调高幅度为3.9%～6.5%，12磅白细布牌价调高幅度为6.4%～8.0%。棉纱统购和调价措施实施后，牌市价差逐渐缩小，到2月1日，纱布市价均已低于牌价。同年4月1日，在开征棉纱统销税和统一关内外币制的同时，为了避免各地物价受到过猛冲击，再次调高棉纱牌价，纱价平均调高15.2%。1951年5月起，由于棉花供不应求，纱厂减产，棉纱供应紧张，市价上涨。为了压缩纱布消费，为销售旺季做储备，8月6日纱价平均调高7.94%，布价平均调高5.54%。随着牌价调高，市价也随之上升。这一时期，由于纱布价格几次调升而

棉花价格未动，纺纱织布比售棉有利，促进了农村土纺土织的发展，私商小贩抢购棉花，棉花流向农村，上市量减少，市价高于牌价。为此，国家于1951年1月27日和3月22日两次调高棉花牌价。不过这两次调价效果不明显，整体上棉花与纱布的比价仍然偏低。新花上市时，商贩高价到产地收购棉花，造成棉花价格波动。国家在大量收购棉花、恢复纱布生产的情况下，于11月底将纱布牌价调低，纱价平均调低2.84%，布价平均调低1.76%。这样，到1951年年底，纱布牌市价差趋于缩小，棉花和纱布的比价也有所缩小，使纱布和棉花市场趋于稳定。

这个时期重工业品的价格也主要是通过市场调节的。由于提高劳动生产率、设备利用率，并增加物资进口等因素，重工业品价格下降较多，市价与牌价差距缩小。如上海市主要重工业品价格，1952年1月的牌市价差在33%～86%之间，到12月，除少数几种商品在15%以上外，大部分商品的差距已经很小，或基本接近[①]。

三　物价变动形势

到1950年3月，党和政府已经成功地平抑了新中国成立前后的四次物价涨风。1950年3月以后，随着统一全国财经各项政策的具体实施，物价形势进入了基本稳定的阶段。但是，基本稳定并不是完全稳定。在这一时期，由于国际国内政治经济形势的变化，国内市场上的物价也时而出现波动。但由于党和政府已经能够有力地控制局势，所以没有再出现那种物价暴涨的局面。到1952年年底，物价变动水平已经基本得到控制，物价趋于稳定。

以这一时期上海、天津两大城市的物价变动为例。以1950年3月的批发物价水平为100，两大城市1950年3月至1952年12月（天津到1952年3月）的月物价变动总指数如表18-4所示。

两个城市各月的物价波动不尽一致，但变动的总趋势是一致的。如前所述，从1950年3月起，由于物价平抑，投机商业失去了活动空间，私营工商业生存艰难，一度市场萧条，导致物价下降。4月至6月物价下降最多。1950年6月调整工商业以后，经济形势开始好转，物价开始回升[②]。

1950年6月以后的物价回升趋势，是调整工商业和朝鲜战争两方面因素作用的结果。朝鲜战争爆发以后，一方面是西方资本主义国家的封锁禁运，另一

① 《新中国若干物价专题史料》，长沙，湖南人民出版社，1986。

② 参阅本书第十一章。

表 18－4　上海、天津两大城市的月物价变动总指数

时　间	上　海	天　津	时　间	上　海	天　津	时　间	上　海	天　津
1950 年			1951 年	128.2	（100.1）	1952 年	129.5	
			1 月	118.9	93.7	1 月	135.2	107.3
			2 月	118.0	94.1	2 月	132.6	107.0
3 月	100	100	3 月	118.2	94.8	3 月	129.5	106.6
4 月	83.4	84.4	4 月	123.2	96.2	4 月	127.7	
5 月	80.6	75.0	5 月	125.3	97.8	5 月	127.9	
6 月	89.9	75.6	6 月	128.6	98.1	6 月	128.4	
7 月	98.4	80.0	7 月	131.5	99.4	7 月	128.5	
8 月	102.3	83.0	8 月	133.7	101.8	8 月	129.0	
9 月	106.3	83.1	9 月	135.5	104.6	9 月	129.2	
10 月	112.5	87.3	10 月	135.5	105.8	10 月	128.9	
11 月	118.4	90.6	11 月	137.3	107.1	11 月	128.7	
12 月	116.9	91.7	12 月	137.0	107.6	12 月	128.0	

注：括号中 1951 年平均数系作者根据各月指数计算的简单平均数。

资料来源：上海市批发物价指数系根据《上海解放前后物价资料汇编（1921—1957）》第 448 ～ 450 页各月数据调整编制而成，原数据以 1949 年 6 月为 100，见中国科学院上海经济研究所、上海社会科学院经济研究所编《上海解放前后物价资料汇编（1921—1957）》，上海，上海人民出版社，1958；天津市批发物价指数系根据《南开经济指数资料汇编》第 23 ～ 24 页各月数据调整编制而成，原数据以 1936 年 7 月至 1937 年 6 月为 100，见孔敏主编《南开经济指数资料汇编》，北京，中国社会科学出版社，1988。

方面是国内投机商业的伺机而动，借机囤积抢购物资，导致了物价的上涨，尤以五金器材、建筑材料等突出。仍以 1950 年 3 月的批发物价指数为 100，上海、天津两大城市主要商品批发物价指数如表 18–5 所示。

表 18–5 显示，这一时期物价变动的特点，是粮食、纺织品类商品物价波动不大，生产性物资涨幅较大，说明国家控制了影响市场物价的主要物资之后，有了物价稳定的基础。这一现象代表了全国物价变动的总趋势。1950 年到 1952 年年底，全国经历了两次主要的物价波动，即 1950 年 2 月初开始的第四次物价涨风以及 1951 年下半年的主要物资价格上涨。第四次物价涨风到 1950 年 3 月达到高峰，全国 15 个大中城市的主要商品批发物价指数，与 1949 年 12 月比较，1950 年 3 月达到 226.3，为各月最高值，以后逐渐下降，6 月为 155.8，7 月以后

表 18－5 上海、天津两大城市主要商品物价批发指数

时间	上海				天津			
	粮食	纱布	建筑材料	工业器材	食品	纺织品	建筑材料	金属品
1950 年 3 月	100	100	100	100	100	100	100	100
1950 年 12 月	71.5	88.0	111.1	259.6	73.7	88.8	81.5	125.6
1951 年 12 月	78.2	108.4	174.8	314.4	82.0	108.0	105.5	184.8
1952 年 3 月	77.3	107.6	150.9	275.7	83.6	104.3	104.0	179.9
1952 年 12 月								

资料来源：同表 18–4。

开始回升，12 月为 193.2[①]。物价下降与回升的原因已如上述。

1951 年上半年物价波动不大。由于抗美援朝战争和国内生产建设的开展，市场上物资比较紧张，同时不法商人又趁机兴风作浪，从 1951 年 5 月起，物价又开始上涨，1951 年全国物价总水平比 1950 年上涨 17.9%。1951 年 7 月 27 日，中财委就秋季物价存在严重波动危险的情况，提出了保持物价稳定的四项措施，其中最主要的是调整物价。经过采取措施，到 1952 年上半年，物价回落到 1951 年同期的水平，1952 年下半年基本稳定。全国 1952 年全年的物价总水平与 1951 年基本持平，比 1950 年上升 18.1%。1950~1952 年，全国及八大城市批发物价变动情况如表 18–6 所示。与此同时，1952 年与 1950 年相比，全国零售物价总指数为 111.8，职工生活费用价格总指数为 115.5[②]，说明全国物价形势已经得到控制。

表 18－6 1950 ~ 1952年全国及8大城市批发物价变动总指数

年份	全国	8 大城市
1950	100	100
1951	117.9	118.3
1952	118.1	117.5

资料来源：根据国家统计局编《商业统计资料汇编提要（1950—1957）》数据编制，1958。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 548 页。

② 《中国贸易物价统计资料（1952—1983）》，北京，中国统计出版社，1984，第 357 页。

综观这一时期，党和政府采取的稳定市场物价的政策和措施主要有：调整工商业，调整物价，调整货币流通量，增加生产，“三反”、“五反”运动，扩大对外贸易，等等①。这些措施的灵活运用，使这一时期的物价波动保持在可控制的范围内，并为国民经济恢复时期结束以后的市场物价的稳定奠定了基础。

四　商品的比价与差价

（一）工农业产品的比价

工农业产品比价体现的是工农业生产、国家与农民之间的关系。工农业产品价格的“剪刀差”，实质是工农业产品之间的不等价交换。新中国成立初期，工农业产品价格的“剪刀差”比抗战前扩大，农民用同样多的粮食和棉花能换到的工业品少了，1950 年比抗战前 1930~1936 年的平均水平扩大了 31.8%，比 1936 年扩大了 45.3%。造成这一结果的原因很多，主要是在战争中工农业生产都遭受严重破坏，而工业生产的恢复远比农业困难；旧的城乡交换关系和商品流通渠道被破坏，新的尚未建立起来，商品流通不畅等。“剪刀差”的扩大不利于农业生产的发展。因此，新中国成立后，党和政府十分重视工农业产品“剪刀差”的问题。不过，在当时的条件下，要解决“剪刀差”的问题也并不那么简单。

新中国成立初期，在工农业产品比价上是否应尽快缩小“剪刀差”，对这一问题事实上当时党内外并没有一致的意见。新民主主义经济政策的目标是恢复工农业生产，扩大商品流通，降低工业品成本及价格，提高农产品价格，逐步缩小“剪刀差”。但在国民经济恢复时期的特殊情况下，如何处理“剪刀差”，实际上是一个很难抉择的问题。为了迅速恢复和发展工业生产，保持工业生产的一定利润，提供积累资金，在短期内不能大幅度降低工业品价格，而农民如果换不到适当的工业品，也会影响生产积极性。所以，有的人主张适当缩小“剪刀差”，也有一部分人主张以暂时扩大“剪刀差”的办法来发展工业生产。当时党和政府所采取的方针是并不急于缩小“剪刀差”，而是根据具体情况采取相应的政策，即在稳定粮棉价格的前提下，适当调整工农业产品价格。

1950 年下半年，各地纷纷反映，粮食价格下降，市价已低于牌价，工业品及纱布价格上升，农民不满意。但这时采取降低工业品价格、提高粮食价格的做法会影响工业生产的迅速恢复。因此中央的政策是：稳定粮食价格，防止下落，适当提高（即提高到牌价水平）；稳住纱布价格，不使其继续上涨，在保证生产、

① 参阅本书各有关章节。

运销者有一定利润的前提下，适当调整。1950 年 9 月，中财委提出，防止或减轻“谷贱伤农”工作的重点，不在降低工业品价格，而在维持一定的粮食价格，拟大量收购粮食，准备囤积 50 亿斤。但由于国家收购资金有限，有的地方不得不停购或少购，这次稳定价格的效果不佳。

1951 年 1 月，中财委同意中南区关于扩大“剪刀差”的意见并转发各地。中南区提出，为了补助收入，平衡收支，有必要有计划地扩大“剪刀差”，即稳定土产价格，适当提高工业品价格，但要有一定限度，不能使农民受不了。1951 年 4 月,第二次全国物价工作会议就工农业产品“剪刀差”的问题提出:“剪刀差”应根据工农业生产的发展及一般人民购买力与市场供销情况和整个财政经济政策来决定,必须重视这个问题,但不能不照顾实际情况,片面强调缩小“剪刀差”，否则用心虽好却行不通，既对农民不利，又影响工业生产。在此方针下，1951 年 1 月、4 月，国家在两次调高纱布价格的同时，也两次部分调低粮食价格。1 月 4 日，将上海及华东大米产区城市的米价调低 5%。4 月 12 日，调低各地粗粮价格，将小米收购价改挂为出售价。1951 年 7 月，中财委在关于今后全国物价调整办法的指示中指出：两个月来，物价每天上升 1‰，情况不妙，目前国家掌握的纱布力量不足，粮棉收获后农民购买力估计比去年提高 40%左右，资本家手里的游资比去年增加，秋后物价存在严重的波动危险，决定自 8 月 1 日起，在调高纱布价格的同时，调低粮食价格，从中南区开始，将新粮收购价比现时大米牌价降低 10% ~ 15%，适当调低各地面粉牌价。这几次物价调整实际是扩大了工农业产品比价，其结果是解决了一时的问题，但又造成新的不合理比价。纱布与棉花的比价偏高，造成农村土纺土织扩大，棉花流向农村，国家收购困难;粮食价格偏低，既扩大了城乡消费，也造成市价高于牌价，国营公司难于收购。为此，国家不得不于 1951 年 11 月和 1952 年 2 月、9 月、12 月几次逐步调高粮棉价格，降低纱布及工业品价格。

这样，在国民经济恢复时期，国家在平衡工农业生产、扩大财政收入、稳定市场、照顾各方面关系的主旨下，采取种种措施，不停地调整物价。同时在市场机制的作用下，不断调整主客观之间的关系，其实际效果是尽管工农业产品比价仍高于抗战前，但“剪刀差”的差距是在缩小。自 1950 年到 1952 年年底，农产品采购价格提高了 21.6%，农村工业品零售价格提高 9.7%。工农业产品比价平均指数以 1950 年为 100，1952 年为 90.3，其中沿海地区缩小得少，内地及边远地区缩小得多。农民通过交换获得的净收益在增加,1951 年为 9.9 亿元,

1952 年为 18 亿元[1]。1950~1952 年农产品收购价格指数与农村工业品零售价格指数如表 18–7 所示。

表 18 – 7　工农业产品购销价格与比价指数

年份	农产品收购价格指数	农村工业品零售价格指数	工农业商品综合比价指数
1950	100	100	100
1951	119.6	110.2	92.1
1952	121.6	109.7	90.2

资料来源：国家统计局 :《解放后全国工农业商品价格剪刀差变化情况》，1957。

（二）农产品比价的制定

农产品比价主要是指粮食与棉花、油料、麻、烟等作物的比价。在国民经济恢复时期，国家主要是通过市场收购农产品。为了保证粮食生产和棉、油、麻、烟等工业原料的供给，国家每年制定棉粮、油粮、麻粮、烟粮比价，通过制定农产品比价来指导农业生产，调节农作物种植比例。以棉粮比价为例，1949 年有的地区棉粮比价波动较大，未能保证合理价格，如浙江 1 斤棉花只换四五斤粮食，结果第二年春天农民种棉积极性不高，影响棉田播种计划的完成。为了保证棉花生产，1950 年 4 月，根据各地区主要粮食作物的不同，中财委通告规定棉粮比价为：1 斤 7/8 吋中级皮棉换小米 8 斤，换小麦 7 斤，换大米 6.5 斤。1951 年 3 月，为了增加当年棉花生产，进一步提高了棉粮比价，规定 1 斤 7/8 吋中级皮棉换小米 8.5 斤或 9 斤，换小麦 8 斤，换大米 8.5 斤。1952 年，因为前一年比价规定较死，各地情况不同，执行中遇到很多困难和问题，所以在比价基本不变的基础上，增加了一定变动幅度，规定 1 斤棉花换小米 8 ~ 9 斤或 8.5 ~ 9.5 斤，换小麦 7.5 ~ 8.5 斤，换大米 8 ~ 9 斤。由于制定了较为合理的比价，棉花增产较快，1949 年棉花产量为 800 万担，1952 年达到 2700 万担。

麻类、烟类各有不同品种和比价关系。1950~1952 年，各主要麻、烟产区麻粮、烟粮比价的平均水平均有所提高，刺激了农民种麻、种烟的积极性，麻、烟的种植面积逐年扩大，产量提高。

以上棉粮、麻粮、烟粮比价的制定基本是合理成功的，但在油粮比价上不

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 549 ~ 636 页。

尽合理。花生、油菜子、大豆、芝麻等油料作物，尽管在与粮食的比价上均超过抗战前，但总体上比价仍然偏低，因而这几年尽管总产量有所增长，但增长速度远低于棉、麻、烟等，与粮食作物相比，单位面积总收益逐年下降[1]。

（三）各种差价政策与调整

差价主要有批零差价、地区差价、季节差价、进销差价等。为了照顾生产者、贩运者和消费者三方面的利益，促进商品流通，活跃城乡市场，调整国营、合作社和私营商业的关系，国家在运用价格杠杆方面，主要是通过调整各种差价来实现的。

新中国成立初期，为了使国营商业迅速起到领导市场的作用，在批零差价、地区差价、季节差价等方面都存在一些不合理的现象，主要表现为批零差价、地区差价过小，有的地区批发价与零售价几乎相同，影响了私营零售商、贩运商的经营。为了改变不合理的差价，除了国家必须掌握的主要物资和出口商品不轻易变动外，国家对其余商品的批零差价和地区差价分别类型不断地进行调整，使之趋于合理。

1951 年 4 月，第二次全国物价工作会议提出关于地区差价的掌握原则是：奖励长途贩运，发展城乡物资交流，减轻消费者的负担，增加农民收入。会议提出了农产品的产地市场到小集散市场、大集散市场、消费市场的利润分配原则，以及工业品在城市间、城乡间运销的差价原则。1952 年 9 月，在第三次全国物价工作会议上总结了 3 年来的工作情况，为了更合理地掌握地区差价，进一步对市场和商品进行了分类排队；将市场分为四类：工业生产城市和进口口岸城市、铁路沿线和重要河道沿岸城市、铁路沿线和重要河道沿岸以外的城市、第三类城市周围的县城集镇；根据不同商品对国计民生的关系，国家掌握物资的情况，将商品分成三类；对不同类型的市场和商品提出了不同的政策意见。这次对市场和商品的分类排队是新中国成立以后第一次将市场和商品分类掌握具体化，尽管只是初步的，但为以后的市场安排特别是后来计划市场的安排提供了认识基础。

这一时期，国营商业通过调整批零差价扩大批发阵地，适当发展国营零售业，排挤私营批发商，维持私营零售商。关于批零差率和批发起点问题，在国营商业和私营商业之间曾发生激烈争论。私营大批发商为了维护自身利益，反对降低批发起点，反对发展国营零售商业。在几次物价工作会议上，经过多次讨论，初步确定了批零差价的掌握原则、批零差价的计算公式、主要商品的批零差价

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 674 页。

率和批发起点。到1952年年底，国营商业在批发市场上已占领导地位。同时在1950年和1952年的两次调整工商业中，通过调整差价政策使私营商业得以维持。

第四节　少数民族地区的贸易

一　新中国成立初期少数民族地区的经济贸易状况

中国是一个多民族的国家。新中国成立初期，全国少数民族人口4000多万人，主要分布于西北、东北、西南、中南等地区。新中国成立以前，各少数民族受封建反动统治者的压迫和奴役，政治、经济、文化等方面都长期处于停滞落后状态。这些地区出产大宗畜产品和土特产品，如牲畜、皮毛、鹿茸、木材、油类、药材、干鲜水果、矿产品等，有的是重要的出口商品。少数民族人民以这些畜产品和土特产品与汉族人民交换生活必需品，如粮食、茶叶、布匹、食盐等。有的边疆少数民族则直接与境外进行边境贸易，如云南、西藏、新疆地区的少数民族。

少数民族地区大都贫困闭塞，交通不便，运输工具以畜力为主，如骆驼、牛、马、骡等，与外界交往极为不易，如从西康的康定到西藏的拉萨，要走三四个月。新中国成立以前，少数民族很少有独立的商业。除了藏、回、纳西等民族有一些商业外，其他民族经营商业的很少，一些民族如彝族、苗族等完全不经商。他们与外界的交换都是经由汉商之手。而那些经商的少数民族的商业也大都由当地统治者如寺庙、土司、头人、王公以及反动政府、官僚资本所垄断。少数民族的货币形式不统一，与外界物资交流困难。在交易方式上，基本上是以物易物的物物交换。少数民族统治者与大商人利用特权，以各种欺骗手段进行不等价交换，从中盘剥各民族人民，如海南岛黎族地区曾有用一根针换一只鸡，内蒙古游牧区有用一个旱烟袋嘴儿换一头牛的。这种不合理的交换关系也是造成少数民族贫困的一个重要原因。

二　党和政府对少数民族地区贸易的方针政策

新中国成立以后，根据《共同纲领》的民族团结政策，结合各民族各地区的具体情况，党和政府提出：要大力开展贸易工作，通过发展商业，从经济上把少数民族地区和全国联结起来，促进少数民族经济的发展，帮助少数民族摆脱贫困和落后，并进而促进全国经济发展。党和政府还提出：少数民族地区的贸易工作，不但是经济工作，也是最重要的政治任务。

1951年8月，在北京召开了第一次全国民族贸易会议。会上，就民族贸易

工作提出了具体要求：（1）在少数民族地区积极建立和发展国营贸易机构。其组织形式应根据各地区各民族的不同情况因地制宜，采取一揽子公司、专业公司、流动小组等多种形式。在有条件的地方，应积极扶助合作社的发展，并扩大少数民族地区的商业网，大力推销少数民族的土特产，供应合乎他们需要的生活资料和生产资料。（2）在国营贸易机构的领导和组织下，团结私商，进行少数民族地区的贸易，并帮助少数民族经营商业。国营贸易应帮助各少数民族恢复和建立固定市场和定期集市，并在这些市场上建立国营贸易机构或流动小组，加强市场管理，以保证交易公平合理，并逐渐改进交易制度。（3）贯彻公私兼顾、公平合理的价格政策，采取经济领导和行政管理相结合的方法，坚决防止和反对某些私商对少数民族群众的经济掠夺和欺骗行为。正确的价格政策应照顾产、运、销三方面的合理利润，对生活上有特殊困难的少数民族，在一定时期内在贸易上有必要加以特别照顾。根据需要和可能，扶持少数民族地区有发展前途的手工业生产，减少因交通不便而发生的日用必需品的供应困难。（4）中心环节是积极训练和培养少数民族贸易干部。各大行政区的贸易干部学校应开办少数民族干部训练班，在少数民族地区的国营贸易机构应大量吸收少数民族干部，逐渐提高他们的政治、业务和文化水平。

1952 年 10 月，中财委指示：少数民族地区的贸易应采取等价交换及有利于生产发展的政策。应合理提高银价，适当照顾少数民族白银持有者的利益；合理调整并适当降低税收；改善海关税收管理，对某些商品实行低税，内地不能充分供应的民用必需品实行免税。

三 少数民族地区商业的恢复与发展

上述民族贸易的政策和措施推动了少数民族地区贸易的开展，具体表现为：

第一，少数民族地区的国营贸易机构逐年增加，少数民族贸易干部增多；少数民族的私营商业发展。据不完全统计，自新中国成立后至 1951 年 8 月的两年中，少数民族地区已设立国营贸易公司、门市部、采购站、代销店、加工厂等机构 750 个，还有大批流动贸易小组，有少数民族贸易工作干部 1700 多人。到 1952 年 12 月，少数民族地区的国营贸易机构增至 1350 个，比前一年增加 80%，有贸易工作干部 14500 多人，其中少数民族干部 3643 人，比 1951 年增加 114%，有的已提拔到适当的领导岗位。少数民族的私营商业也有所发展。如据西北区 10 个地区的统计，新中国成立前有工商业户 12035 户，1952 年 12 月增加到 21654 户。绥远省伊克昭盟 1951 年有坐商 364 户，到 1952 年 10 月发展到 1013 户，资金扩大 30 多倍。

第二，少数民族地区的物资交流活跃，商品购销额扩大。仅据西北、中南、内蒙古、东北延边等地区的不完全统计，收购总值1951年为11309.98万元，1952年为17325.12万元，比上年增加53.18%；供应总值1951年为12440.41万元，1952为24363.57万元，增加95.84%。如新疆省，国营贸易公司1950年3月至12月自西安、兰州等地运往新疆的物资有布匹57万匹，茶49万块，在新疆收购羊肠45万根，羊毛3400吨，以及大量兽皮、小麦、棉花，总值折合青斜纹布46万匹，初步改变了新中国成立前物资交流停滞的局面。同时，逐年增加了对苏贸易额，1952年与1950年相比，外销的皮毛、土产增加了1.3倍，进口的工业品增加了72%。西康省国营贸易公司1950年收购藏民积存多年的货物及其他土特产计值142万元，供应藏民的物资仅茶叶就在600万斤以上。

第三，执行了公平合理的价格政策。少数民族地区商品的交换比例发生了变化，土特产品价格提高，外来日用工业品价格下降。如内蒙古自治区，1947年1吨粮食只能换半匹五福布，1950年可以换到2匹多，增加了4倍；新疆，1949年200公斤羊毛只换1匹青布，1950年11月30公斤羊毛就可换1匹布；贵州大定苗区，解放前100斤桐油换23斤食盐，1950年可换到160斤；四川阿坝藏区，解放前100斤羊毛换3块砖茶，1952年可换14块；宁夏，解放前100斤驼毛换白布28尺，1951年换700尺，1952年可换到806尺。到1952年12月，各少数民族地区的土特产品价格一般提高数倍至10余倍。

第四，由于土特产品与工业品的交换比价合理，提高了少数民族人民的购买力，改善了少数民族人民的生活，也促进了少数民族地区农牧业生产的发展。1951年，各少数民族购买力比新中国成立前平均提高1~3倍。人们穿上了布衣，吃上了米面，饮上了茶。各少数民族地区的日用工业品销量大大增加。如内蒙古，1952年上半年的细粮出售量等于1949年全年的9.84倍。东北延边，1952年百货供应比1951年增加70%，花纱布供应增加66%。生活的改善，鼓舞了少数民族农牧民的生产积极性，生产逐渐恢复和发展。如西北地区的畜产量，1950年比1948年增加50%。西南地区的土产药材1951年比1950年增产20%～30%。云南傈僳、彝族的麻布产量，1952年比1951年增加近1倍。农牧民们纷纷要求国营贸易公司增加种子、肥料、农具等生产资料的供应[①]。

贸易的发展也增强了各民族人民的团结，提高了党和人民政府在少数民族地区的威信，从而促进了全国经济、政治的稳定、恢复和发展。

---

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第891～943页。

第十九章
对外贸易的恢复与发展

中国具有对外通商与交流的悠久历史，一些沿海城市及其主要工商业是直接为适应对外贸易的需要而建立和发展起来的。鸦片战争后直到新中国成立前的百余年中，西方资本主义国家凭借强权和武力，胁迫中国政府签订了一系列不平等条约，取得了在华活动的许多特权。在对外贸易方面，西方列强凭借各种特权，采取不等价交换的方式，不断扩大他们的商品输出和资本输出，形成中国进出口贸易长期逆差的局面，使中国丧失了对外贸易自主权。中华人民共和国的成立翻开了对外贸易历史新的一页。在国民经济恢复时期，新中国一方面反对西方国家的封锁、禁运，另一方面建立起独立自主的对外贸易体系，开展积极、灵活的外交、外贸，使对外贸易得到初步恢复与发展。

第一节　对外贸易的方针和政策

一　取消帝国主义的特权，收回对外贸易自主权

鸦片战争后，西方列强胁迫中国政府签订了一系列不平等条约，取得了政治、军事、经济方面的许多特权。特权享受是资本主义、帝国主义在华活动的关键性特征[①]。在对外贸易方面，他们取得了协定关税、海关管理、商品检验、外汇管理、航运、保险等特权。旧中国的对外贸易被帝国主义者及其代理人官僚买办所操纵，丧失了自主权，具有明显的半殖民地性。帝国主义的侵略和掠夺，使中国沦为他们倾销工业品、掠夺廉价原料的市场，同时又进一步使中国的工

① 汪敬虞主编《中国近代经济史（1895—1927）》，上册，北京，人民出版社，2000，第3页。

农业生产服从于他们本国利益的需要。中华人民共和国成立后，人民政府维护国家主权，取消帝国主义在华特权，收回对外贸易自主权，同时建立起独立自主的对外贸易和海关管理体系。

（一）收回海关管理权，建立人民的海关

海关是国家的经济大门。然而鸦片战争后的近百年里，中国的海关却掌握在帝国主义者手里。他们先后霸占了中国海关的行政管理权和关税收支管理权。海关的主要负责人总税务司由英美人担任。海关工作秉承外国总税务司的意志，服从其所代表的各西方国家的利益。帝国主义者还把与海关无关的职务也纳入其管理范围，如保证航运安全和巡卫国境海岸等。旧中国的海关为帝国主义经济侵略大开方便之门，成为他们侵略和掠夺的工具。

新中国的成立，使中国人民实现了多年来彻底收回海关主权的愿望。在解放战争期间，各解放区管辖内的旧海关已经被陆续接管。1949 年 10 月 25 日，中央人民政府海关总署在北京宣告成立，作为全国统一的海关领导机关，负责领导与管理全国海关及其事务。各解放区海关先后与海关总署建立了联系。到 1950 年 5 月，全国各关都已由海关总署直接领导。

海关总署成立后，首先有系统地彻底改革了旧海关的组织制度与办事制度。废除了外籍总税务司制度及一整套人事管理制度，制定了新的组织规章，包括总署与地方的组织编制与工作制度；解除了与海关无关的职务，将海务、港务及巡卫国境等工作移交有关部门。1950 年 1 月 27 日，政务院通过了《关于关税政策和海关工作的决定》，规定了海关总署为统一集中和独立自主的国家机关。海关的主要任务是对各种货物和货币的输入输出执行监督管制，有效地征收关税，查禁走私。海关政策的基本方向是配合国家对外贸易的管制，执行国家对外贸易政策和国内经济政策，保护民族工业的恢复和发展。这些规定，标志着海关的性质和职能已经发生了根本变化。

1950 年 12 月 14 日，政务院发布了《关于设立海关的原则和调整全国海关机构的指示》，确立了设关原则，调整了全国设关地点，撤销了一些内河关所。这些内河关所很多是在不平等条约下开辟的“条约港”①,是帝国主义深入中国内地进行经济侵略的据点。全国海关及其分支机构由原来的 173 处缩减为 70 处，改变了过去对外门户洞开、对内关卡林立的不合理现象，基本建立起新的海关

① 鸦片战争后，西方列强以武力相威胁，迫使中国政府签订了数百个不平等条约，强迫中国政府开放沿海与内河的通商口岸。这些在不平等条约下被迫开放的通商口岸也称为“条约口岸”或“条约港”。

体系。在调整机构的同时，统一了全国海关财务，各区关税均解缴中央（东北暂除外），各关经费一律由海关总署统筹拨付。通过调整，节省了大量海关经费，1950 年全国海关支出占海关税收的比例为 2.5%，而新中国成立前旧海关每年支出约占其税收的 20%[①]。

近百年的旧中国海关从未有过海关法，一切按照帝国主义代理人总税务司的意志和命令办事。新中国必须依照维护本国利益的国家法律办事。海关总署成立后，立即着手制定海关法。1951 年 3 月 23 日，政务院通过了《中华人民共和国暂行海关法》（以下简称《暂行海关法》），于 4 月 18 日公布、5 月 1 日起实施。《暂行海关法》系统地规定了新海关的组织机构、任务、职权和统一的海关工作方法，规定了进行对外贸易和运输的公私企业、机关、团体对于海关规章的责任和义务，以及海关与它们之间的相互关系，规定了查处走私的处理办法。《暂行海关法》切实贯彻了独立自主的原则，体现了新中国海关工作的方针政策。它的制定和实施，使全国海关工作有了法律依据，从而走上新的轨道。

海关工作是一项专业性很强的工作，由于缺少经验、不熟悉业务，新的海关制度在建立与实施过程中也曾出现一些问题。如入关手续规定不明确，以反走私、反敌特为名对入关人员的行李大肆翻检，引起旅客不满。为此，1950 年 10 月，周恩来在第五十三次政务会议上的讲话中提出：对于旧海关制度，应分两方面来认识，我们要否定它的作为帝国主义半殖民统治工具的一面，同时又要承认它是一个经济机构，要接收利用它的许多有用的业务行政管理制度和技术方法[②]。会议要求有关部门派出人员对各海关工作进行检查，找出解决问题的办法，改进海关的业务工作。

（二）制定独立自主的关税政策和税则税率，保护民族经济发展

近代以来，按照不平等条约规定的关税政策和税则税率都是有利于西方资本主义国家对中国的经济侵略的。如进出口货物的税率要协商订立，即协定关税；进口洋货在缴纳了极低的关税后即可畅通无阻地自由运销内陆各地。尽管 1929 年中国收回了关税自主权，以后又几次修订税则，提高了税率，但都是在原不平等的极低的税则税率基础上修订的，对保护民族经济的作用十分有限。关税收入除用于海关行政开支外，其余都用于偿付外债、内债和支应军费了[③]。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 261 页。

② 《周恩来经济文选》，北京，中央文献出版社，1993，第 74 ~ 77 页。

③ 参阅郑友揆《中国的对外贸易和工业发展（1840—1948）》，上海，上海社会科学院出版社，1984，第 70 ~ 84 页。

新中国成立后，在新的关税税则税率没有制定前，各海关暂按旧规章征收关税。同时，国家着手制定新的关税税则税率。政务院于1950年1月《关于关税政策和海关工作的决定》中要求：新的关税政策必须以保证国家生产，保证本国产品对外国商品的竞争力为目的，要贯彻以下基本原则：（1）国内能大量生产的或者暂时不能大量生产但将来有发展可能的工业品及半制品，在进口同样商品时，海关税率应高于该项商品成本与国内同样货品成本之间的差额，以保护国家民族生产。（2）对一切奢侈品和非必需品的输入实行高税率。（3）国内生产很少或不能生产的生产设备器材、工业原料、农业机械、粮食种子和肥料等的输入，实行低税率或免税。（4）一切必需的科学图书，若干国内不能生产的或国产品不能代替的药品的输入，免征或减征关税。（5）根据与中国有无贸易条约或协定关系而运用两种不同税率。（6）为了发展本国出口货物的生产，对于经准许出口的半制成品及加工原料的输出，实行低税率或免税输出。1951年5月10日，政务院批准了重新制定的《中华人民共和国海关进出口税则》和《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》。新税则的制定完全服从于国家的利益，不受任何不平等条约的束缚，因而是独立自主的。新税则的分类和税率的厘定，都是以保护国内生产和发展对外贸易为目的，体现了《共同纲领》规定的保护贸易的政策。

新税则的颁布实施，维护了国家和人民的利益。同时，海关加大力度防止走私漏税，基本上肃清了帝国主义、官僚、军阀大规模走私的局面，保证了国家财政少受损失。1950年尽管遭到西方国家封锁禁运的影响，进出口贸易仍比新中国成立前增长，海关税收完成预计数的171.24%，达到了抗战前的平均水准。1950~1952年各年海关关税收入分别为3.56亿元、6.94亿元、4.81亿元，分别占各年国家税收总额的7.27%、8.55%、4.92%[①]。

（三）掌握进出口商品定价的自主权，支持国内生产

旧中国的对外贸易在洋行洋商及其代理人的操纵下，失去了中国对进出口商品价格的决定权。中国的进出口商品价格在外直接受国际市场物价、汇率变动的支配，在内受从通商口岸到产销市场的商业网的层层压价（出口商品）或抬价（进口商品）。西方列强将中国进口工业品的价格抬高到价值以上，同时将中国出口的农产品和手工业品的价格压低到价值以下，进出口商品价格的“剪刀差”呈长期扩大趋势。进出口商品价格的“剪刀差”造成中国国内市场上工

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第262、412页。

农业产品的差价，形成一种半殖民地半封建性质的价格结构①。这种不等价交换加深了中国城乡之间、工农之间的矛盾，破坏了中国工农业生产的发展。

新中国成立后，中国政府按照《共同纲领》关于实行保护贸易政策的规定，在实行进出口商品许可证制度的同时，对进出口商品实行审价制度，掌握了进出口商品定价的主动权。审价的基本原则是，在保证进出口商品合理利润的基础上，根据国内外市场的供求情况，适时调整价格政策，制定适当的进出口商品价格，其根本目的是为了保护国内生产。1951 年 7 月 5 日，在中央对外贸易工作组工作总结中，规定了审价的参考依据、原则和方式。同年 9 月 14 日，中央贸易部、海关总署、中国银行总管理处发布了《对外贸易管理局、海关、中国银行办理进口货物联合审价及估价办法》。根据这些办法，在进口商品方面，对进口商酌情规定了进口基价和费用、利润标准，同时配合国内需求情况在审价上予以机动掌握。如对国内急需的战略物资的进口，在审价上就适当放宽。在出口商品方面，为了恢复和发展出口商品的生产，政府一方面提高了农副产品的收购价格以及一些出口商品的价格，另一方面对出口商品实行限价审价，以避免出口商之间过度压价竞争。对于一些国内能够大量生产的产品，如盐、鸡蛋、猪鬃等，在一个时期里采取低价出口的政策，以扩大这些商品的销路，使其占领国际市场，从而刺激了国内出口商品的生产。

（四）取缔外商对进出口商品检验的垄断权，建立新的商检机构和商检制度

进出口商品检验为贸易各方提供商品质量、规格、数量、重量、包装以及货物交接、通关结汇、解决争议等的第三方检验证明，以维护贸易各方的合法权益。进出口商品检验还直接影响生产，特别是出口商品检验，起着对内改进和指导生产、对外巩固和拓展国际市场的作用。进出口商品检验也是一个独立国家的主权。

旧中国的进出口商品检验长期被外国人所垄断，是为西方资本主义国家经济侵略服务的工具。当时在沿海口岸和内陆商埠开设了许多外国检验机构，如化验所、公证行等，仅 1901 年在上海周围建立的棉花检验机构就有 38 处②。外国资本利用特权，不接受中国政府的管理，对外商和华商不平等对待，袒护外商，进行不公正、不负责任的鉴定和公证。尽管旧中国政府也设有商检机构，但并未得到国外商户承认。

新中国成立后，人民政府即着手建立新的独立自主的商检机构。1949 年 10

① 参阅吴承明《中国资本主义与国内市场》，北京，中国社会科学出版社，1985，第 274 ~ 280 页。

②《当代中国对外贸易》，上册，北京，当代中国出版社，1992，第 227 页。

月，在中央贸易部国外贸易司内设立了商品检验处，并在天津、上海、武汉、青岛、广州、重庆等口岸设立商品检验局。1952年对外贸易部成立后，下设商品检验总局，统一领导和管理全国的进出口商检机构和商检工作。与此同时，政府开始制定统一的商检政策、管理法规和工作制度。1950年3月，中央贸易部召开全国商检会议，制定了《商品检验暂行条例》，统一了全国进出口商品检验的规章制度、商品检验范围。1950年规定的施检商品，计出口检验27类217种，进口检验6类29种。1951年规定的施检商品，计出口检验36类272种，进口检验7类71种，进出口检验2类15种。

新中国成立初期，各地仍有外国商检机构存在。由它们来检验鉴定中国出口商品，既妨碍中国的商检工作，也有损国家主权。从1950年起，中国政府陆续停止各地外商检验机构的活动，由中国有关机构接办其工作。1951年，决定取缔外国在中国境内的检验公司和公证行，废除所有违反国家独立自主原则和妨碍对外贸易发展的规章制度。中国完全掌握了商检的独立主权。

由于认真执行商品检验制度，积极改善检验设施和环境，提高检验能力和技术水平，中国的商检信誉逐步建立并提高。国内外进行贸易的关系人、航运公司、保险公司开始接受中国商检机构的检验鉴定和公证鉴定，接受以中国的商检证书作为进行交易和解决争议的依据和凭证。1950年，全国商检局共检验进出口商品4.88万批。自1951年建立公证鉴定工作，到1952年的两年中，商检局对资本主义国家发出的索赔证书得到国外承认赔付的达到85%以上[①]。

二　新中国对外贸易的基本政策和原则

1949年2月16日，在中华人民共和国成立前夕，中共中央在《关于对外贸易的决定》中即已提出："为了迅速恢复与发展新中国的国民经济……我们应该立即开始进行新中国的对外贸易。"1949年9月通过的《共同纲领》规定："中华人民共和国可在平等和互利的基础上，与各外国的政府和人民恢复并发展通商贸易关系。""保护一切合法的公私贸易。实行对外贸易的管制，并采用保护贸易的政策。"这些是新中国开展对外贸易的基本原则。

（一）在尊重主权、平等互利的基础上与世界各国开展通商贸易

为了迅速恢复和发展国内生产，中国政府坚持以自力更生为主，同时尽量争取国际援助，充分重视建立并发展与各国的对外贸易关系，但这种对外贸易

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第835、851、867页；《当代中国对外贸易》上册，北京，当代中国出版社，1992，第232页。

关系必须建立在尊重主权、平等互利的基础上。中国政府强调《共同纲领》中关于平等互利通商的基本原则，强调恢复和发展正常国际贸易关系的一个重要步骤，就是排除一切人为的障碍，使国与国之间能在独立自主的基础上，不受垄断，不受限制，不受歧视，真正根据平等互利的原则，建立起正常的贸易关系。

（二）实行国家对对外贸易的统制

为了迅速改造半殖民地性质的经济，尽快恢复和发展本国的民族经济，新中国实行国家对外贸的统制政策。1949 年 3 月，毛泽东在中共七届二中全会上的报告中指出："人民共和国的国民经济的恢复和发展，没有对外贸易的统制政策是不可能的。"[①]统制对外贸易的具体办法主要有三点。

1. 实行进出口商品许可证制度

国家根据国内生产和消费的需要，对进出口商品分为准许、特许、统购、统销、禁止五类。划分的原则是，凡经济建设所必需的设备、器材和原料，或国内尚无生产的一些主要民需品等，准许进口，国内能大量生产且自给有余的一般物资准许出口；特许进出口的是一些重要物资，由国家根据情况，随时掌握和调节内外销及进出口的数量；少数战略性物资或重要资源需由国家统一经营的，由国家统购统销；凡国内生产能够自给的或非必需品禁止进口，反之，国内生产不足的物资，则禁止出口。实行许可证制度是为了对进出口商品的种类和数量以及私营进出口贸易进行有效监控，保护国内工农业生产和人民生活，并集中有限的物力、财力，确保换回有用物资，保证国家经济计划的实施。

2. 管制贸易外汇

国家管制贸易外汇的目的，是在外汇不足的条件下，配合外贸管理，按照国家计划，合理、有效地使用外汇，使有限的外汇用于进口生产必需、急需的设备、器材和原料。外汇管理主要包括：管理指定银行、私商银行、外汇交易所以及市场管理。新中国成立初期，国家管理外汇的基本措施主要有：严禁外币的计价、流通和使用，消灭外币黑市；办理外币存兑，根据公私兼顾原则，订立外币收买价，允许以自备外汇经营进口贸易；组织外汇交易所，集中进行外汇交易；指定国家银行经营外汇业务，对私营外商和华商银行采取利用与管理政策；出口所得必须结汇，即出口商输出货品所得外汇，必须移存中国银行，开取外汇存单（私商），或由银行按当日买入价兑换人民币结存（国营外贸公司）；进口货品必须办许可证，申请批给外汇额度，以此管制外汇的使用；掌握外汇牌价，跟随物价变化调整汇率，以促进本国产品输出。为了适应各地区的不同情况，

① 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第 1433 页。

在国民经济恢复时期，还没有全国统一的外汇管理法令。

3. 对进出口管理实行集中统一领导

1949年10月中央贸易部成立后，首先着手制定全国统一的对外贸易管理条例和出进口货物管制附表，于1950年12月8日由政务院通过并公布实施。为了打破帝国主义的封锁，1950年12月，在第二次全国对外贸易会议上，确定了对资本主义国家的贸易方式由结汇改为易货，并制定了易货贸易管理办法和易货出进口货物附表。这两个基本条例办法的制定，使国民经济恢复时期的对外贸易管理工作开始由各地的分散管理转变为国家统一集中的领导。随后，又陆续制定了一系列有关进出口管理、海关管理、外汇管理、商检管理的具体办法，使新中国的对外贸易管理由摸索逐步走向法制和规范。

国民经济恢复时期中国对外贸的统制，与当时苏联等国家对外贸的全面垄断性的统制不同。由于存在着多种经济成分，还要发挥其各自的积极作用，这一时期国家对外贸的管理准确地说还是《共同纲领》所规定的"对外贸易的管制"。

（三）实行贸易保护政策

实行贸易保护是国家在贸易不平衡的情况下，以及出于保持贸易平衡的目的，所采取的保护本国经济的做法。在国民经济恢复时期，中国对进出口实行了"奖出限入"的贸易保护政策，即凡是可以输出的货物，都要奖励输出，以推销国内物资，争取外汇，换回生产资料；凡是无益于生产建设的物品，或国内可以生产的物品，一定要限制或禁止输入，以保护国内工业，稳定国内物价。这种"奖出限入"是积极意义上的，即不是单纯的争取出超，而是用各种办法增加出口，同时也按需要增加进口，出口是为了进口，即在争取外汇收支平衡的原则下大量的输出和输入。在不影响国内生产的情况下，也允许输入部分非必需的工业品，以刺激国内生产技术的改良。奖励出口的办法有减免出口税、贷款扶持、减低运费、举办埠际转口押汇、出口押汇等。限制输入的办法主要是通过许可证制度、关税政策和批汇管理，严格限制非生产需要和非必需品的进口申请。总之，在进出口方面总的原则，即陈云在1950年6月6日的讲话中所说："进口什么东西，要严加管制；出口的东西要放宽尺度，凡是能够出去的东西，不管鸡毛蒜皮都可以出。这样我们就主动了。"[①]

"奖出限入"的商品种类不是一成不变的。准许、特许、统购、统销、禁止五类商品的货单根据国内生产情况在不断调整，或由统销、统购商品改为普通进出口商品，或由准许进出口商品改为禁止进出口商品，或由禁止出口商品改

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第94页。

为准许出口商品、特许出口商品等。对于与发展工业生产有关的货物,还实行“奖入限出”,如对进口原料减免进口关税、减低国内运费,限制本国所需原料的输出等。总之,“奖出限入”或“奖入限出”,都是以保护与促进本国工农业生产为基本原则的。

第二节 对外贸易经营管理体系的建立

按照“公私兼顾”的原则,国民经济恢复时期对外贸易实行的是国营经济领导下的多种经济成分并存的经营体制。根据当时的外贸统计,按经济类型分类划分的外贸经营成分如表 19–1 所示。

表 19 – 1 对外贸易经营成分分类

类 别	项 目
国 营	(一)中央国营 (1)直接经营 (2)委托经营 (二)地方国营
私 营	(一)华商经营 (二)外商经营 (三)中外合营
公私合营	
合作社经营	
其 他	

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》,北京,经济管理出版社,1994,第 74 ~ 75 页。

在以上五大类经营成分中,以国营和私营为主,后三者的比重较小。国家对各类经营成分的经营实行监督指导,并逐步将其纳入计划管理的轨道。

一 建立统一的国营对外贸易经营管理体系

新中国成立前,在部分解放区已经开展对外贸易,并建立了相应的外贸管理机构,各区根据具体情况制定了不同的外贸政策。新中国成立后,根据国家统制对外贸易的政策,对外贸易必须由国家统一掌握。新中国成立初期的对外

贸易管理机构从国家角度讲，包括贸易、海关、银行三个系统。从贸易系统讲，1949年10月，成立了中央贸易部，中央贸易部下设国外贸易司，统一管理全国的对外贸易工作。随着各地的先后解放，在开放进出口贸易的口岸相继设置了对外贸易管理局及分局。1951年12月，经过调整，确定在上海、天津、青岛、武汉、旅大、福州、广州、昆明8个主要口岸城市设立对外贸易管理局。对外贸易管理局受中央贸易部与各大区或直属省市财经委的双重领导，负责执行对外贸易的法规命令，并管理各口岸及其腹地地区的进出口事务。为满足国内对外贸易事业发展的需要，1952年8月，政务院决定撤销中央贸易部，分别成立中央对外贸易部和中央商业部，对外贸易部为全国对外贸易的管理机构。同年12月，决定海关总署与对外贸易部合并，海关总署划归对外贸易部领导。这样，基本建立起统一集中的国家对外贸易管理体系。

中央贸易部成立初期，由于部分地区尚未解放，在经营上，短时期内仍保留了各地区分散的外贸经营机构与各自的贸易经营。随着全国解放，财经统一，1950年3月，在政务院关于统一全国国营贸易的决定中，决定成立全国范围的国营对外贸易专业总公司，统一有关产品的对外经营。国营外贸企业的建立主要由两部分组成：一部分是原解放区的外贸企业，另一部分是解放后没收的原国民党政府和官僚资本的外贸企业。到1951年，计成立有猪鬃、土产、油脂、茶叶、蛋品、蚕丝、烟叶水果、粮食、进口（负责对苏联及其他人民民主国家[①]的进口贸易）、矿产、石油、皮毛、进出口（负责对资本主义国家的进出口贸易）、煤业建筑器材、工业器材、海外运输等国营外贸总公司。这一时期，因各公司均为初创，关系尚未理顺，在各公司的设置、相互间的业务分工等方面时有调整。1952年8月对外贸易部成立后，对外贸公司按照业务类型进行调整，重新成立了16个国营外贸专业总公司，计有：机械进口公司、五金电工进口公司、矿产公司、技术进口公司、化工杂品进口公司、进出口公司、杂品出口公司、畜产公司、茶叶出口公司、土产出口公司、烟麻出口公司、食品出口公司、粮谷出口公司、油脂出口公司、陆运公司、海运公司[②]。各总公司在各地设有分公司。这样，国营对外贸易的经营体系基本建立。

国营外贸公司按照国家的对外贸易方针，大力开展对世界各国的通商贸易。根据公私分工原则，国营外贸公司统一开展对苏联及其他人民民主国家的贸易，并掌握主要商品的对资本主义国家的贸易。国营外贸公司的经营有直接经

① 当时各资料中对各人民民主国家的提法不一，有时也称为新民主国家、东欧国家等。

② 《当代中国对外贸易》，上册，北京，当代中国出版社，1992，第93页。

营的自营业务，也接受各需要单位委托的进出口业务。由于这一时期对外贸易重心的转移，对苏联和其他人民民主国家的贸易量增长，因而在经营成分上表现为国营对外贸易的迅速发展。1950~1952 年国营对外贸易的进出口经营情况如表 19–2 所示。

表 19 – 2 1950 ~ 1952年进出口贸易经营成分变化

		1950 年		1951 年		1952 年	
		贸易额（万元）	比重（%）	贸易额（万元）	比重（%）	贸易额（万元）	比重（%）
进出口	国 营	276397	66.5	498759	83.9	600999	93.02
	私 营	139037	33.5	95980	16.1	45092	6.98
	总 计	415434	100	594739	100	646091	100
进口	国 营	165404	77.5	300845	85.3	355850	95.0
	私 营	48089	22.5	51816	14.7	18887	5.0
	合 计	213493	100	352661	100	374737	100
出口	国 营	110993	54.9	197914	81.8	245149	90.3
	私 营	90948	45.1	44164	18.2	26205	9.7
	合 计	201941	100	242078	100	271354	100

资料来源：进出口额数字引自国家统计局:《中华人民共和国商业统计资料汇编（1950—1957）》，1958；百分比数字根据表中数字计算而来。

在对资本主义国家的贸易中，1952 年，海关统计的国营外贸公司的进出口总值为 67125 万元，占对资本主义国家贸易总额的 54.31%[①]。这一时期，国营外贸公司在对外贸易经营中取得了领导地位，在国际上建立了广泛联系，并赢得了信誉。

二 建立合作社系统的对外贸易经营机构

为了便利农产品外销，扩大农副产品的输出，1950 年 9 月，经中财委批准，允许合作机构在规定条件内经营部分进出口业务。按规定，全国各主要口岸，包括天津、上海、广州、青岛、武汉，每地只准全国合作社联合总社或各大行政区合作社联合总社设立一个机构，代表该地区合作社经营进出口贸易。合作机构经营出口的范围，只限于土产、土产加工品及手工业品。

在国民经济恢复时期，合作社经营的对外贸易比重并不大。据海关统计，

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1071 页。

1952 年在对资本主义国家的贸易经营额中，合作社经营的进出口值为 4473.3 万元，占当年对资本主义国家进出口贸易总值的 3.62%[①]。

三　私营进出口贸易的经营

1949 年 2 月，中共中央在《关于对外贸易的决定》中提出："对外贸易应由国家经营和管制。目前国家尚不能经营的某些贸易，以及由私人经营无害或害处不大的某些贸易，应该在国家管制之下允许私人经营。"私营进出口贸易机构主要建立于各大城市。私营进出口商一般具有较雄厚的资本和长期以来所建立的对外贸易关系，在新中国成立初期的对外贸易中，仍是一支重要力量。新中国成立后，国家允许私营进出口商继续经营进出口贸易，发挥其在内外交流中的作用，与国营外贸公司分工合作，为尽快恢复和拓展国际市场、发展国内生产服务。但私商的经营范围一般仅限制在对资本主义国家的贸易方面。

新中国成立初期的私营对外贸易分为在华外商和私营华商。外商进出口业在旧中国依仗不平等的特权，赚取垄断利润，在中国对外贸易中占有绝对优势，其中以英、美、法、德、苏几国进出口商势力最大。新中国废除了外国资本在中国的特权，扭转了外商占垄断优势的状况，允许在华外商在遵守政府法令的条件下进行正常贸易。中国的公私营贸易机构与其建立了正常的贸易关系，并采取委托进出口及加工订货等办法，帮助其恢复和发展。外商进出口业经营的业务，在出口方面，新中国成立前后变化不大，主要有皮毛、猪鬃、地毯、草帽辫、煤、桐油、蛋品等；在进口方面，外商经营的种类已大为减少，其中的奢侈品以及中国能够自制的物品已被限制进口。新中国成立初期，有的外商如美、英商人曾做了许多生意，获得了较大利润。但是，西方资本主义国家在新中国成立初期就采取排华政策和经济封锁，朝鲜战争爆发后，封锁禁运进一步升级，使在华外商的经营遭受巨大困难，难以继续维持，不得不收缩歇业，外商数量及进出口额逐年减少。1950 年 12 月，美国冻结中国在美的公私财产，中国相应宣布管制美国在中国境内的资产，在华美商全部停业。新中国成立初期，全国共有进出口外商 540 余户，1950 年各口岸有经营进出口贸易的外商 426 户，1951 年为 325 户，主要集中在上海、广州。据海关统计，外商直接经营的进出口贸易总额，1950 年为 4996 万美元，1951 年为 1591 万美元，1952 年为 524 万

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1071 页。

美元，分别占各年对资本主义国家贸易总额的6.52%、1.73%、0.96%[①]。

华商的外贸经营主要是对资本主义国家。新中国成立初期，私营进出口商一度收缩观望，不敢大胆经营。为了鼓励私商积极开展进出口贸易，特别是活跃出口贸易，国家在调整工商业时，也对进出口业的公私关系进行了调整，在贷款、批汇、经营范围分工等方面对私营进出口公司进行政策扶持，为其经营创造一定条件。在1950年7月召开的全国出进口贸易会议上，决定国营与私营在经营商品种类、代购对象方面有所分工，国营外贸公司除统一经营统购统销物品外，在自营进出口商品中只经营对国计民生影响较大的主要商品，以保证工业器材原料的供应和一部分市场需要，在数量上以能够调剂供求、稳定物价为原则，其余进出口商品放手让私商经营；国营公司只接受国营企业的委托代购任务，私营企业的代购任务由私营进出口商来做；国家也可将部分业务委托私商代购代销；私商可以经营统购统销物品的收购和国内运输；已登记的进口商可以申请外汇，办理进口。另外，由于私营进出口商在运用国外贸易关系方面仍有一定能力，国营公司积极鼓励私商争取进口，并在解决进口货的国内销路、进口利润、资金周转等方面给以协助。如1950年4月，天津国营皮毛公司通过私商出口元皮、黄狼皮、猾子皮、羔皮等共10余万张。1950年9月，中国进口公司委托上海私营进口商代理进口一部分物资，包括五金、西药、化工原料、纺织机械零件等。1950年，国家银行对私商的贷款占私营外贸额的45%[②]。在封锁禁运升级前的一段时期里，这些私营进出口商通常都可赢利，经营积极性较高。据天津、上海、青岛、广州4个口岸的初步统计，1950年上半年，私营华商的进出口贸易额比重，天津出口占40%，进口占13%；上海出口占49%，进口占13%；青岛出口占49%，进口占8%；广州出口占76%，进口占31%[③]。据中央贸易部统计，1950年，各口岸（天津、青岛、上海、广州、福州、武汉、昆明、旅大）经营进出口的私营华商有2046户，1951年9月为3463户，1951年12月的统计为4256户。以资金能力、信用及经营记录、国外关系等情况区分大、中、小户，1951年12月有大户250户，中户1577户，小户2475户[④]。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第205、237、238页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第184、191页。

③ 对外贸易部：《全国出进口贸易会议总结》，1950年8月4日。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第205、206、207页。

"三反"、"五反"运动以后，私营进出口业务也有所下降。1952年下半年，帝国主义的封锁禁运有所缓和，中国对资本主义国家的贸易形势开始松动。在这种情况下，为了维持私商的经营，以补充国营公司力量的不足，政府适当放宽了对私营进出口商的经营限制。1952年7月，在全国各大行政区贸易部长会议上以及中央贸易部《关于私营进出口几项具体问题的指示》中提出：在中国与资本主义国家于莫斯科国际经济会议期间及会后所订立的贸易协议的具体交易过程中，国营公司可从总合同中分出一部分交由私商执行；放宽管理尺度，有的地方过去在发采购证、发牌照方面对私商限制较严，今后对小土产应放宽，以鼓励小土产输出；恢复记账易货，在掌握上进口从严，出口从宽；由于进口利大，出口赔本，考虑用进口贴补出口的办法来解决；以批汇进口带动出口。为防止过度压价竞争，以往对私营进出口商曾实行了出口限价政策，针对这时国际市场物价下落，限价偏高不利出口的情况，改变公开限价为内部审价，缩小限价（审价）范围，根据不同商品，灵活掌握，一般商品可不限价。通过这些措施，1952年私营进出口贸易额尽管有所下降，但在总贸易额中仍维持了一定份额。据海关统计，在1952年的对资本主义国家贸易中，私营进出口总值为44833万元，占全部对资本主义国家进出口总值的36.27%，其中华商占35.31%。1952年，地方公私营（包括合作社）对资本主义国家进口总值为1.22亿美元，其中私营进口占28.58%；出口总值为1.43亿美元，其中私营占47.95%[①]。

1950~1952年私营进出口贸易经营情况如表19-2所示。表19-2中显示，自1951年5月西方国家对中国加强封锁禁运以后，中国的对外贸易转向以苏联及其他人民民主国家为主，对资本主义国家的贸易下降，从而导致私营进出口商的业务大幅度减少，私营进出口贸易额明显下降。

四　进出口贸易组织的合营联营

为了在复杂变化的国际形势下，有组织、有计划地团结一切公私对外贸易力量，步调一致地进行对外贸易工作，特别是为了克服私营进出口商之间盲目竞争的现象，争取及时进口重要物资，1950年7月，全国出进口贸易会议提出采用"国际贸易研究会"、"同业公会专业小组"、"联合经营"几种形式，按各地区不同情况，把公私进出口商组织起来。1950年9月4日《人民日报》社论《开展对外贸易》中也指出：发展对外贸易的关键之一，就是团结一切公私对外

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第192、1017页。

贸易力量，步调一致地进行对外贸易工作。

国际贸易研究会是学术性组织，主要研究各国的经济政策、有关国际贸易的法令以及国内外的经济情况、市场动态等，目的在于提高会员的知识水平，帮助推进进出口贸易和国内的经济建设。在1951年1月召开的全国对外贸易管理会议上，研究制定了《中国国际贸易研究会章程（草案）》，规定：国际贸易研究会总会设于北京，在各地设立分会、支会，所有公私营进出口贸易机构、学术团体以及从事公私进出口贸易的个人，都可申请入会。会后，各地相继行动起来，组织起分会、支会。到1952年年底，上海、武汉、福州、青岛已成立分会，长沙、厦门成立了直属小组或支会，会员包括国家机构、私营厂商、银行、文化界等方面的团体和个人，其中有团体会员370个，个人会员1387人[①]。

进出口业同业公会是经营性组织。1950年7月全国出进口贸易会议提出：组织“同业公会”和进行“联合经营”要按照自愿原则与具体情况稳步进行。会后，上海、天津、武汉等地都成立了不同形式的进出口业同业公会组织，进出口贸易企业不论公营、私营，不论专业、兼业，都加入了同业公会。同业公会下，按经营商品划分为各专业小组，有出口专业小组、进口专业小组，经营同类货品的同业进出口商可以在小组里汇集有关进出口贸易的资料，交流情报，商讨问题，与国内其他地区的同业进出口商建立关系，协议进出口商品的价格，以便共同协力，统一步调，推广业务，开辟国外市场。1950年9月，上海国际贸易公会已成立油脂油料、茶叶、羽毛、兽皮等出口专业小组17个。1951年5月，武汉已成立有油脂、土产、畜产、进口、蛋品5个专业小组。到1951年7月，天津、上海、汉口、青岛、广州5大口岸已组成专业小组66个，其中出口42个，进口24个。

1951年1月，对资本主义国家的贸易方式改为以易货为主之后，一些私商在经营上发生困难，外汇来源、资金周转等方面出现问题，有的要求放宽结汇范围，有的缩小了经营规模。为了帮助私商解决困难，有必要进一步改进组织形式，即推动私商组织联营，以便集中力量，扩大关系，稳定国外市场。联营是私商组织起来的较高形式。到1951年7月，各口岸城市的公私营进出口商都通过同业公会或联营的形式组织起来了。天津、上海、汉口、青岛、广州5大口岸共有联营组织56个。联营的形式有私私联营、公私联营，其中公私联营8个，私私联营48个。联营组织的经营方式有联购、联销两种。从资金形式上看，联

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第128页。

营组织有联资、不联资之分，其中联资经营的31个，不联资的25个。按经营范围划分，联营组织有专业性出口联营、专业性进口联营、综合性的进出口联营三种。其中，出口联营26个，进口联营13个，进出口联营17个[①]。在同业公会中及公私联营的情况下，一般是由国营公司担任领导者与协调者。这些组织在推动易货贸易、统一购销价格、推销滞货冷货、稳定国外市场中，起了一定作用。与此同时，一些建立不久、资力不足、经验不足的进出口商，因为没有继续经营的能力，在国家指导下有计划地进行了转业。

私营进出口商大都是批发商。与对从事国内贸易的批发商不同，国家对私营进出口商不是采取代替政策，而是在适当分工、加强管理的条件下，鼓励并扶助其经营，特别是对私营出口商加以鼓励。不过，在当时特殊的国际环境下，单个私商很难维持经营，依靠国营力量、采取联营形式，是一种必然选择。接受国家委托代购代销以及公私联营这类形式，实际上已使其走上了社会主义改造的道路。据海关统计，1952年在对资本主义国家的贸易中，公私合营的进出口值为5580万元，占当年对资本主义国家进出口总值的4.51%[②]。

第三节　反对帝国主义封锁、禁运的斗争

新中国的对外贸易从一开始就是在帝国主义封锁、禁运政策的围攻扼杀中开展的。为了在艰难的国际环境中生存并打开对外交流的局面，在中华人民共和国成立前夕，中共中央即确立了将贸易方向转向以苏联和其他人民民主国家为主的方针，这是一种迫不得已的选择。新中国成立以后，在坚持与苏联和其他人民民主国家开展对外贸易为主的同时，仍继续保持与资本主义国家的贸易关系。朝鲜战争爆发以后，针对西方主要资本主义国家禁运政策升级的国际形势，中国一方面适时改变贸易方式，另一方面积极创造条件开拓日本及东南亚等国的市场，扩展中国的国际贸易。中国人民为了坚持独立自主的立场，为了打破帝国主义的封锁、禁运，进行了不懈的努力和斗争，并在国民经济恢复时期的短短3年中即取得了初步成效。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第209页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第1071页。

一 朝鲜战争爆发前反对封锁的斗争

（一）新中国成立前后的军事封锁与经济封锁

新中国成立前后，遭到来自两个方面的封锁：国民党军队在沿海进行的军事封锁和西方资本主义国家的经济封锁。

随着解放战争的胜利进行，国民党军队在美国支持下，在沿海进行军事封锁，炸沉船舶，阻扰航行，掠夺物资，企图扼制海上交通线，破坏解放区的经济恢复和建设。1949 年 5 月上海解放后，6 月刚刚宣布津沪通航，国民党即封锁各海口，在海上设兵舰和据点，袭击、掠夺商船，使华北的物资不能经海路运往上海。驶往解放区的中外商船或遭劫掠，或中途受阻而返回。据 1949 年 10 月的一个报告，国民党军队在每一港口撤退时，均有计划地将船只炸沉或劫走，华北的航海船只全部被劫掠，上海原有的 90 万吨位的船只留下可航行者仅 14.5 万吨位。

中华人民共和国成立后，美国不但继续指使国民党军队在沿海进行骚扰，还利用“巴黎统筹委员会”[1]直接或胁迫仆从国家对中国采取种种禁运、封锁措施，企图阻碍新中国开展对外贸易，进而扼杀刚刚诞生的新中国。1950 年 2 月，美国要求英国对中国禁运战略物资。3 月，美国宣布“战略物资管制办法”，被管制的物资共计 660 余种，包括机器、交通工具、金属制品、化工原料等。4 月，美国以削减贷款为要挟，督促所有受“马歇尔计划”援助的国家禁运战略物资至中国。5 月，美国颁布了《1946 年禁止输出令》的修改法令。

（二）克服困难，积极开展对外贸易

军事封锁与经济封锁造成了运输与物资往来困难，对新中国的经济恢复极为不利。为了打破封锁，中央政府采取种种措施，开辟各种渠道，积极开展对外贸易，扩大可输出品的出口，争取必需品进口。

1. 继续开展对资本主义国家的贸易

本着平等互利的原则，新中国愿与一切国家发展通商贸易。1949 年 3 月，

① 1949 年 11 月，由美国提议，经北大西洋公约组织开会通过，决定成立一个对苏联和东欧等国家实行禁运的国际机构。该机构于 1950 年 1 月 1 日在巴黎正式成立，即“巴黎统筹委员会”（简称“巴统”）。最初参加“巴统”的有美国、英国、法国、联邦德国、意大利、荷兰、加拿大、比利时、卢森堡、丹麦、挪威、葡萄牙 12 国。以后，日本于 1952 年 9 月、希腊和土耳其于 1953 年 8 月加入“巴统”。20 世纪 50 年代，“巴统”共 15 个国家。中华人民共和国成立后，1949 年 12 月，美国政府将中国列入“巴统”管制的国家。朝鲜战争爆发后，“巴统”内部增设了中国委员会，并开列了对中国贸易的特别禁单（参阅董志凯：《跻身国际市场的艰辛起步》，北京，经济管理出版社，1993）。

中共中央在对天津成立外贸局的指示中指出：我们的对外贸易机关对凡愿与我接洽商务来往的外国人及外国机关团体，应采取积极和友好的态度，并可帮助他们解决一些困难问题。朝鲜战争爆发前的一个时期，一些西方国家继续与中国保持着贸易关系，许多国家的对华贸易有了大量恢复和增加。1950 年，中国与资本主义国家的贸易额达到 27.6 亿元，占进出口总额的 66.5%，其中对西方国家的贸易额为 14.9 亿元，占对资本主义国家贸易总额的 54%。香港是重要的转口贸易基地，是华北、华中、华南进出口贸易的主要集散地区。特别在推销出口产品方面，香港市场起了重要作用[①]。华北的水泥、烟、杂粮、酒、豆及豆饼、药材、煤、茶、工艺品、猪鬃、盐、草帽辫等绝大部分通过香港转口。1949 年 3 月至 12 月，华北对香港地区的出口额占出口总值的 42.04%[②]。

2. 贸易重心转向以苏联和其他人民民主国家为主

由于西方资本主义国家对新中国的敌对态度，中共中央在新中国成立前夕确立了将对外贸易重心转向以苏联和其他人民民主国家为主的基本方针。中共中央在 1949 年 2 月关于对外贸易方针问题的指示中指出：凡是苏联和东欧各新民主国家所需要或能够供给的货物，应尽量向其出口或进口，只有这些国家不需要或不能供给的货物，才向资本主义国家出口或进口。这是一个防范性的方针，为了防备对资本主义国家的贸易随时可能出现逆转，尽量避免由于过于依赖资本主义国家而可能造成的损失。新中国成立后，立即开始加强对苏联及其他各人民民主国家的贸易。1950 年 2 月，中苏双方签订《中苏友好同盟互助条约》，双方签订了关于苏联对中国的贷款协定，贷款总数为 3 亿美元，用于偿付苏联交付给中国的机器设备及其他器材，中国则以原料、茶叶、现金等付还。同年 4 月，中苏签订两国政府间的贸易协定，同时，中国出进口贸易公司与全苏出进口贸易公司签订了贸易合同，计易货合同 26 种，总值约 3.29 亿卢布；贷款合同 21 种，总值约 2.22 亿卢布。根据协定，中国向苏联输出粮食、肉、油、蔬菜、煤、镁、盐、丝、皮毛、猪鬃、活牲畜等，苏联向中国提供设备、原料、石油、五金器材、交通工具等。1950 年，中国与苏联的贸易不仅在数量、内容上发生了变化，也改变了长期以来的整个对外贸易格局。据海关统计，中国对苏联的贸易额，1936 年为 170 万美元，占对外贸易总值的 4‰；1949 年为 2630 万美元，占对外贸易总值的 8%；1950 年为 24190 万美元，约占对外贸易总值的 1/4。1936 年，中国对

① 这一时期，香港是中国对资本主义国家贸易的重要转口基地。在统计上，这一时期对香港、澳门的贸易被列入对资本主义国家贸易的一部分。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 589、1053 页。

苏联的贸易在各国中名列第二十五位，1949 年上升为第三位，1950 年跃居第一位[①]。对苏贸易的发展，不仅使中国取得了生产建设所需要的器材装备，扩大了滞销物资的销路，也有效地抵御了西方国家的经济封锁。

除了苏联，1950 年中国还与波兰、捷克、朝鲜、民主德国签订了政府间贸易协定。中国的出口物品主要是油料油脂、皮毛、猪鬃、矿砂、粮食等，进口物品主要是各种机器、器材、设备、科学仪器、钢材等。1950 年，与波兰的贸易额达到 860 万美元，占当年全国外贸总额的 0.8%，而这个数字在 1936 年是 57 万美元，1949 年为 10 万美元。对捷克的贸易额 1950 年为 350 万美元，而 1936 年为 230 万美元，1949 年为 30 万美元[②]。

3. 开放边境小额贸易

若干边境地区由于地理位置和交通条件的限制，与内地交流不便，边境居民与邻国、邻区历来有交换农副产品和日用必需品的传统。为了照顾当地居民生活，同时为了活跃国家和地区之间的贸易，新中国成立之初，国家即开放了边境小额贸易。到 1952 年，已纳入管理的小额贸易地区有中朝、中越、中缅、港澳 4 个边缘区。1952 年，边境小额贸易的进出口值为 428.1 万元[③]。

二　朝鲜战争爆发后反对封锁、禁运的斗争

（一）朝鲜战争爆发后的封锁、禁运

1950年6月25日，朝鲜战争爆发。同年10月25日，中国人民志愿军赴朝作战。自 1950 年 6 月到 1951 年 10 月，美国严格了对输出物资的管制，加紧在国际市场上抢购战略物资，同时对中国的封锁禁运步步升级。1950 年 6 月 29 日，美国颁布了《1950 年输出统制法令》，规定煤油、橡胶、铜、铅等 11 种货品除非有特别输出许可证，不得输往中国内地和澳门。7 月 20 日，美国宣布撤废美货输往中国的出口许可证，已签发的一律缴回重新审查。8 月中旬，美国颁布了《1950 年特种货物禁止输出令》，包括金属母机、非铁金属、化学药品、化学用器材、运输器材、电信器材、航海设备等 16 类，同时规定：凡输往苏联、中国及东欧国家的货物一律须领取出口许可证。9 月，美国加强了棉花输出的管制，禁止钢铁、

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 498、499 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 514、525 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1017 页。

铁道用品等20余种物资输出；对香港、澳门输出商品，凡具有战略性质的，也一律须领取许可证。10月，美国降低棉花出口限额，对铜及铜制品、锌及锌制品、铅等物资的出口采取限额办法。10月28日，美国海关人员检查停泊在费城的美国商船，对驶往中国的载有禁止出口物资的即予以扣留。11月，美国商务部将对中国管制的战略物资由600余种增加到2100余种。12月2日，美国公布了“有关管制战略物资输出”的加强命令，所有输往中国内地、香港、澳门的物资，不论是否为战略物资，一律纳入管制。8日，又公布了《港口管制法令》，不但禁止美籍船只开往中国，而且凡是经过美国辖区口岸转口的外国商船，必须把运载的战略物资向港口管制机构申请批准，凡是以中国内地、香港、澳门为目的地的货物，即予扣留。美国的附庸国紧随其后，日本于12月6日宣布，禁止五金、燃料、机械、器材、药品等货物输往中国内地、香港和澳门。比利时、法国也宣布出口管制。16日，美国政府颁布了《管制外人资产法令》，冻结中国在美国辖区内的一切公私财产。1951年5月17日，美国操纵联合国非法通过了对中国的“禁运案”。此后，10月，美国国会通过了《1951年共同防御援助管制法》，即所谓“巴特尔法案”，1952年1月25日起执行。这个法案以停止美援相要挟，规定接受美国援助的国家不许违反禁运政策与中国、苏联等社会主义国家进行贸易，还要求美国通过与“非美援”国家合作来执行这个法案。

由于财产冻结，中国在美、日的2700万美元的公私订货被扣留禁运，中国国家银行在美国的500万美元未到期汇票被冻结。中国在欧洲经日本、菲律宾运回的订货在美控海岸被扣。在日本，一些已装船的货物被迫卸下，已在码头待装运的货物遭到禁运。封锁禁运对中国国内市场造成极为不利的影响。自1950年年底至1951年7月，上海市场上进口原料、器材价格上涨了1～4倍。部分过去出口英美的土产销不出去而不得不转为内销。封锁禁运对中国已经及正在进行的进出口贸易造成一定损失，为进一步开展对外贸易制造了障碍。

（二）积极开展对外贸易，打破封锁、禁运

面对帝国主义的经济封锁，中国坚定不移地贯彻独立自主的原则，采取一系列对策，展开了针锋相对的反对封锁、禁运的斗争。

1. 抢运抢购物资

朝鲜战争爆发后，因预计美国可能会冻结中国的财产，从1950年7月起，中央贸易部就布置大力抢购物资。到1950年12月，共订购物资约2亿美元，已抢运回国的约有半数。

针对日益升级的封锁禁运，中财委于1950年12月12日制定了抢运抢购物资以减少外汇损失的具体对策：立即命令各地停开一切向美、日的购买证及许

可证；命令中央贸易部限期退购一切已开出的美、日两国的购买证；将撤回的外汇经转存别国后，立即抢购任何物资运回；装运在途的美货，与原代理行接洽，由银行担保，转装远东其他口岸，或转售退回外汇；尽速抢运向欧洲其他国家的订货及英镑区的订货，否则撤汇，或改买其他现货立即运回；在中立国的存款应即购货运回；暂停签发出口许可证，以免外汇遭受冻结。

1950 年 12 月 16 日，美国冻结中国的资金后，贸易部即令取消已经发出的出口许可证，暂时一律停止输出。中国银行即采取急救措施，派人到有关国家交涉，将美金购买证项下的资金或物资以各种办法尽可能地抢救出来；将现存外汇（包括已开英镑购买证）全部用掉，买成物资运回；将在途货物在适当港口卸货，通过各地中国银行的分支机构协助提取保管，以便抢运回国。

据中央贸易部 1951 年 12 月的报告，贸易部系统从 1950 年年底到 1951 年 12 月，将禁运后有被冻被扣危险的外汇和物资约 24000 万美元（其中外汇 8000 余万美元，物资 16000 余万美元）经抢运抢购，绝大部分运抵国内。到 1951 年年底，仍被冻被扣的外汇和物资总数约 2000 万美元，不到原数的 1/10。又据中财委 1952 年 6 月的报告，经多方抢救外汇，截至报告期，仍被冻结的中国人民银行、中央贸易部、各中央采购部门、地方企业等部门的外汇资金有 4250 多万美元（各部门统计之间可能有小的重复），对这部分资金，中财委要求各部门随时注意时机，利用一切有利条件，争取解冻复活，使经济损失减少到最低限度[①]。

2. 改变对资本主义国家的贸易方式

新中国成立前，解放区的对外贸易一般采取易货方式。新中国成立后，为了扩大对外贸易，大量掌握外汇，并有计划地集中使用外汇，1949 年 10 月，中财委决定改变贸易支付方式，取消易货贸易制度，改为国际上惯用的结汇方式，一切出口贸易均应办理结汇手续。在朝鲜战争爆发以及西方资本主义国家加强对中国的封锁、“冻结”后，考虑到国际市场上战略物资日趋紧张、价格上涨的局势，为了保证能够交换到中国所需要的物资，保障公私进出口商的利益，避免因外汇贬值而遭受损失，1950 年 12 月，中财委决定改变对资本主义国家的结汇贸易方式，一般的暂时改用易货办法，先进后出，或进出同时，凡需现汇购买者，须货到付款，否则宁愿不做。中央贸易部按进出口货的重要程度，将物资分为

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 468、480 页。

三类[①]，交换原则是：甲类出口货可与甲类进口货交换；乙类出口货可与甲、乙类进口货交换；丙类出口货可与甲、乙、丙类进口货物交换，或结汇出口。总的精神是以冷货或次要货物换回热货或重要货物，以出口货换回进口货，力求交易不落空。但这种易货不是呆板的物物交换。易货贸易可采取四种方式：直接易货、记账易货、连锁易货、有限度地对开信用状易货。这四种方式各地可依具体情况灵活运用。从后来实际执行的情况来看，记账和连锁易货为主要方式。

贸易支付方式改结汇为易货后，在资金周转、寻找易货对象等方面给进出口商带来一时的困难。为此，国家一方面给进出口商以必要的照顾和指导，另一方面要求进出口商加强出口与进口专业小组之间的联系与配合，联合起来开展易货贸易。中国银行为了帮助进出口商解决困难，在天津、上海、广州等一些大的口岸组织易货交易所，设立国际贸易服务部；对联营组织进行资金扶持；提供国际金融贸易方面的情报；等等。这些措施的实行收到了一定成效。1951 年，公私营易货贸易的比重，私营大于国营，私营易货进口占 37%，出口占 32%；国营易货出口占 24.5%，进口占 3.3%[②]。

同时，对资本主义国家的一部分贸易仍须采取结汇方式，需要一定外汇。为此，中财委规定，在以易货为主的情况下，根据需要外汇的程度，可以进行部分结汇贸易，易货与结汇是对外贸易的两种不同手段，可以灵活运用，以不积压、不落空、有利交换为最高原则。在这个原则下，易货有利则易货，结汇有利则结汇。因此，即使在强调易货贸易的时期，也仍然保持了一定比例的结汇贸易。1952 年，封锁、禁运有一定缓和，国家及时扩大了结汇范围，加上其他措施，使对资本主义国家的贸易开始活跃。

坚持先进后出、易货为主的贸易原则，使中国在对资本主义国家的贸易中掌握了主动，从先出转为先入，争取了有利的物资进口。据中央贸易部 1951 年 1 月至 10 月的统计，出口方面，丙类物资占 48.69%，乙类占 25.73%，甲类占 25.58%；进口方面，甲类占 73.93%，乙类占 16.05%，丙类占 10.03%。在进口货中，仅橡胶、棉花、轮胎、肥田粉、麻袋几项，即占由资本主义国家进口总值的 38.84%，实现了以冷货换热货的目标。1951 年 1 月至 5 月，各口岸易货

① 1951 年 1 月 15 日至 30 日召开的对外贸易管理会议确定了以易货为主的外贸方针，中央贸易部据此于 1951 年 2 月制定了《易货贸易管理暂行办法》。该办法将易货的进出口货物按照重要程度分为甲、乙、丙三类。其中甲类重要出口货有桐油、猪鬃、皮毛等，甲类重要进口货有橡胶、棉花、钢材等。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 951 页。

与结汇出口的比例为，易货占进出口总额的57.83%，结汇占42.07%。1952年，在对资本主义国家贸易的进出口总值中，易货占24.75%，结汇占74.85%。地方公私营进出口总值中，易货所占比重，1951年为43.7%，1952年1月至9月为34.1%[①]。

3. 贸易重心以苏联和其他人民民主国家为主，并在东南亚打开突破口

美国及其仆从国家的封锁禁运，使中国输入建设器材、原料等物资日益困难。1951年1月召开的全国贸易会议确定，要积极扩大对苏联及其他新民主国家的对外贸易，一方面，主动并有步骤地改组国内出口物资的生产，如棉花、烟叶、红茶、皮毛及各种矿砂等，以逐渐适应这些国家的需要；另一方面，积极向它们提出今后数年中国对工业器材与原料的需求，以便它们扩大这方面的生产，逐渐弥补帝国主义封锁所造成的进口物资不能满足工业需要的困难，改变长期依赖资本主义国家的外贸局面。从1951年到1952年，中国又与匈牙利、越南、保加利亚、罗马尼亚、蒙古签订了政府间贸易协定或经济合作协定。1951年8月，中财委规定，凡国内能生产自给，国内市场公私存货能供应，以及苏联和其他新民主国家能供应的物资，除特许外，一般不得再由资本主义国家进口。中国与苏联和其他新民主国家的贸易关系日益加强。1952年，国营贸易对苏联和其他新民主国家的进出口比重，出口占79%，进口占66%。中国出口的全部战略物资及大部分主要物资，都是供给苏联和其他新民主国家，其中如矿产100%，皮毛100%，粮食100%，丝绸85%，茶叶85%，大豆80%，桐油70%，猪鬃55%[②]。中国所需的工矿、交通、建设器材，主要是由苏联和其他新民主国家供应。

锡兰、印度、缅甸、马来西亚等国家历来靠出口茶叶、橡胶、麻、棉等物品换回粮食、纺织品等。这些国家在美国的胁迫下，不得不对中国实行禁运。禁运使这些国家出口物资价格下跌，工人失业，经济发生危机。为了生存，这些国家迫切需要与中国进行贸易。中国在这些国家打开了封锁、禁运的缺口，争取到一部分战略物资和重要物资的进口。从1950年起，中国与缅甸、巴基斯坦开展贸易，中国的输出品有大米、丝、手工业品、煤等，输入品有轮胎、汽油、棉花、麻等。锡兰政府迫于国内压力，不顾美国的禁运规定而与中国进行贸易。1950年，中国开始向锡兰购买橡胶；1951年4月，新加坡对中国实行橡胶禁运

① 中央贸易部：《一年来的对外贸易情况及今后方针》，1951年12月；《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第950、969、1017页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第7、185页。

后，锡兰成为中国的主要橡胶来源地。1952年10月和12月，中锡分别签订了政府间贸易协定和米胶5年贸易协定。锡兰对中国的贸易逐年增长，对中国的进口值占其进口总值的比重，由1950年的0.25%上升到1952年的1.93%；出口值占其出口总值的比重，从1950年的0.01%上升到1952年的8.77%[①]。中国和印度的贸易1951年以前较少，1951年、1952年中国向印度大量输出大米、高粱以及丝织品等，从印度大量购进麻袋、棉纱、棉布等，两国贸易额增长较快。1951年以后，中国与菲律宾、马来西亚、泰国、新加坡、印度尼西亚等国的直接贸易关系虽然中断，但经由香港进行的转口贸易仍在进行。

4. 积极开拓与日本和西方资本主义国家的贸易关系

本着在扩大对苏联和其他新民主国家贸易的同时，不减少对资本主义国家的贸易额的原则，新中国以积极姿态发展对西方资本主义国家的贸易，斗争和争取并进，努力开拓资本主义国家的市场，争取重要物资进口。一些资本主义国家与中国有着长久的贸易关系，封锁、禁运打乱了这些国家的贸易秩序，其经济同样遭受损失。这些国家为了自身利益，不愿中断与中国的贸易。英国、法国、比利时、加拿大等国不断寻求非正面与中国进行交易的途径。香港、澳门是进行转口贸易的重要基地，中国内地对资本主义国家的贸易多集中于港澳地区。由于香港在对外贸易方面对中国内地的依赖性，香港政府（英国）即使在美国的压力下，也不愿断绝与中国内地的贸易关系。1950年，法国声明对中国的"禁运"只是采取输出证制，加拿大宣布放宽对港澳的输出。1951年，中国内地对香港的贸易总额为57027.4万美元，其中进口38785万美元，出口18242.4万美元；通过香港，购进了大量的资本主义国家的物资，包括橡胶、钢铁、药品、棉花、机器、器材、轮胎等。1952年，中国内地对香港的贸易额为29162.8万美元，其中进口12867.4万美元，出口16295.4万美元。中国内地对香港的进出口总值占对资本主义国家和地区贸易总值的比重，1951年为62%，1952年为53.41%[②]。1951年、1952年，中国内地对澳门的贸易额也显著增加，输入货物有石油、钢铁、轮胎、药品、橡胶、机器、棉布等，都是生产建设需要的物资，出口货物有大米、活畜、蔬菜、鲜蛋、水果、鱼类、烟叶等。

1952年，封锁、禁运开始有所松懈。1月至4月，由资本主义国家进口的战略物资如铝、铜、钢板、橡胶、化肥等较几个月前有所增加。4月3日至12日，

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第562页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第609页。

在莫斯科举行了国际经济会议，有包括不同社会制度的49个国家的民间代表出席会议。会议的中心议题是“经由各国国家和各种制度间的和平合作，经由发展各国间的经济关系，来寻求改善人民生活状况的可能性”。各国代表在会上的发言表明，“二战”后西方资本主义国家实行的封锁、禁运为开展国际贸易设置了人为的阻碍，已经影响了各国的经济发展。代表们认为，经济制度和社会制度的不同，并不足以妨碍各国在平等互利的基础上扩大经济关系。会议反映了各国人民要求和平和共同发展的意愿，也反映了许多资本主义国家工商业家反对封锁、禁运，恢复对苏联和其他人民民主国家以及新中国的正常贸易关系的要求。

中国派代表团参加了这次会议。中国代表团在会上多方表达在平等互利的基础上开展对外贸易的愿望和政策，宣传中国的进出口贸易及进出口物资的市场情况。会议期间，中国与苏联和其他人民民主国家以外的30个国家、100多个工商团体和企业进行了接触。在此基础上，中国与英国、法国、瑞士、荷兰、比利时、芬兰、意大利、联邦德国、锡兰、印尼、巴基斯坦11个国家的50多个工商企业签订了总值达22400万美元的贸易协定。在会议商讨的基础上，6月1日，在北京，中国又与日本签订了价值6000万英镑的贸易协议。到1952年年底，按合同共完成进口贸易值7000万美元，出口贸易值1200余万美元。订购进口的物资有钢铁、五金、铜、铝、橡胶、化肥、烧碱、纯碱、棉花、机器等[①]。

莫斯科国际经济会议以后，中国与资本主义国家的贸易有了显著进展。1952年，中国与印度、日本、芬兰、锡兰、智利等国家分别签订了具体的货物交换协定和合同。虽然这些协议由于美国及一些资本主义国家政府的阻挠干涉而未能完全实现，但莫斯科国际经济会议宣传了新中国的经济潜力，成为新中国对资本主义国家展开贸易的转折点，对打破帝国主义的封锁、禁运政策起了作用，为今后大规模经济建设时期的对外贸易打下了舆论基础，其影响是深远的。

三　进出口贸易的恢复与发展

在国民经济恢复时期，通过贯彻“城乡互助，内外交流”的方针政策，国内经济包括外贸商品生产以及内外商业联系基本恢复，独立自主的对外贸易体系

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第615、616页。

初步建立。通过坚持在平等互利原则的基础上与一切国家开展贸易，通过一系列反对封锁、禁运的对策和措施，使这一时期的对外贸易得到恢复和发展。贸易额增加，进出口商品内容较新中国成立前有显著变化，摆脱了旧中国对外贸易的半殖民地的依附性。

（一）进出口贸易总额增长

1950~1952 年进出口贸易总额如表 19–3 所示。

表 19 – 3　1950 ~ 1952年进出口贸易总额

年份	按人民币计算（亿元）			按美元计算（亿美元）		
	进出口总额	出口额	进口额	进出口总额	出口额	进口额
1950	41.5	20.2	21.3	11.3	5.5	5.8
1951	59.5	24.2	35.3	19.6	7.6	12.0
1952	64.6	27.1	37.5	19.4	8.2	11.2

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1022 页。

表 19–3 显示，1950~1952 年，进出口贸易总额按人民币计算是在逐年增长，按美元计算，受汇率变动影响，1952 年的进口额略有下降，但进出口总额与 1951 年基本持平。1950 年的进出口总额已经超过了 1931 年以来的任何一年，扭转了 1895 年以来长期的、越来越严重的入超局面。1951 年尽管遭受封锁、禁运，但由于大力抢购抢运及开拓出口市场，进出口总值仍大幅增加，其中进口额增加较多。以 1950 年为 100，1951 年、1952 年的进出口总额增长幅度分别为 173%、172%（以美元计），其中进口额增长幅度分别为 207%、193%，出口额增长幅度分别为 138%、149%，基本实现了“网开一面”，输出和输入有较大幅度的增长。3 年中，出口总值占国民经济总产值的比重分别为 3.55%、3.56%、3.28%，基本保持了与国民经济恢复和发展的同步[①]。这 3 年，中国的出口额占世界出口总额的比重分别为 0.91%、0.92%、1.02%[②]，也呈增长趋势。对外贸易的发展，有力地扶助了国内工农业生产的恢复和发展。

① 外贸部编《对外贸易有关资料汇编（一）》，1956。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994，第 1022 页。

（二）国家和地区结构变化

在国民经济恢复时期，对外贸易在国家和地区结构方面发生了根本变化。对资本主义国家的贸易比重下降，对苏联和其他人民民主国家的贸易比重迅速上升。1950~1952 年对外贸易国家和地区结构变化如表 19-4 所示。

表 19－4 1950～1952年对外贸易的区域结构变化

	1950 年		1951 年		1952 年	
	数额（亿元）	比重（%）	数额（亿元）	比重（%）	数额（亿元）	比重（%）
苏联和其他人民民主国家	13.9	33.5	38.9	65.4	52.5	81.3
资本主义国家	27.6	66.5	20.6	34.6	12.1	18.7
进出口总额	41.5	100	59.5	100	64.6	100

资料来源：根据《中华人民共和国商业统计资料汇编（1958）》整理而成。

从表 19-4 中可见，1950~1952 年，对苏联和其他人民民主国家的贸易额占对外贸易总额的比重由 33.5%上升到 81.3%，反之，对资本主义国家的贸易比重由 66.5%下降到 18.7%。在对苏联和其他人民民主国家的贸易中，对苏联的贸易总值分别为 12.9 亿元、30.7 亿元、40.4 亿元，占到绝大部分。这一结构性变化，改变了旧中国进口商品来源主要依赖资本主义国家的状况，保证了新中国恢复时期经济建设所需要的物资来源。1948 年，与中国进出口贸易总额位居前三位的国家和地区为美国、中国香港、印度，1950 年改变为苏联、美国、中国香港，1951 年为苏联、中国香港、捷克。

1950~1952 年，中国同波兰、苏联、捷克、朝鲜、民主德国、匈牙利、越南、保加利亚、罗马尼亚、锡兰等 10 个国家签订了政府间贸易协定，同包括上述国家以及英国、法国、日本、荷兰、比利时、联邦德国等十几个资本主义国家在内的二十几个国家建立了贸易关系，并通过港澳与更多的国家开展转口贸易，从而冲破了西方资本主义国家的封锁和禁运，为中国进一步扩展国际贸易，打通并扩大与世界市场的联系，奠定了初步基础。

（三）进出口商品结构变化

旧中国的进出口贸易掌握在洋行洋商手中，中国进出口商品的结构主要是迎合资本主义国家需要的。出口货是为符合资本主义国家的需要而生产的，如丝、茶、皮毛、油脂、棉花、草帽辫等；进口货是迎合资本主义国家商品输出的要求，大量的是日用消费品、奢侈品，如棉布、糖、酒、烟、煤油、纸张、木材、呢绒、

化妆品等。新中国变半殖民地性的贸易为独立自主贸易的一个基本问题，就是改变进出口商品结构，以适应本国生产、消费的需要，保护和发展本国经济。

新中国成立后，国家按照国内生产和消费需要，有计划地组织进出口，大力推销农副产品及国内滞销产品，大量进口国内急需的生产资料、工业原料及部分生活必需品。1950~1952 年，进口商品主要有机床、工程机械、五金材料、工具、金属器材、橡胶、棉花、化肥、化工原料、船舶、汽车及零件、农用机械、运输工具、器材仪器、燃料、农药、西药及医疗器械等。出口商品主要是农副产品及加工品，以及国内生产有余的物品，如大豆、大米、食用油、桐油、煤、矿产品、猪鬃、肠衣、皮毛、羊绒、蛋品、丝绸、茶叶、手工艺品、盐、蛋、肉等。1950~1952 年进出口商品结构变化如表 19-5 所示。

表 19－5　1950～1952年进出口商品构成

单位：%

年　份	1950	1951	1952
进口总额	100.0	100.0	100.0
其中：生产资料	87.2	83.1	90.6
消费资料	12.8	16.9	9.4
出口总额	100.0	100.0	100.0
其中：农副产品	57.5	54.6	59.3
农产品加工品	33.2	31.4	22.8
工矿产品	9.3	14.0	17.9

资料来源：国家统计局：《财贸统计提要（1949—1962）》，1964。

表 19-5 显示，1950~1952 年，在进口商品中，生产资料的比重一直在 80% 以上，都是生产建设急需的物品，奢侈品类及国内生产能满足需要的消费品已停止进口。在出口商品中，农副产品及加工品的比重从 90.7%下降到 82.1%，工矿产品的比重从 9.3%上升为 17.9%。进出口商品结构的变化表明总的趋势开始向优化转变。

新中国成立初期，中国政府就提出，新中国对外贸易的基本问题，是如何逐步把半殖民地的贸易改变为独立自主的贸易。在国民经济恢复时期反对封锁和禁运、发展对外贸易的结果，使中国的对外贸易从机构、管理、进出口经营等各个方面真正实现了这一目标。这一时期外贸战线上的胜利充分证明了周恩来在 1951 年 10 月政协一届三次会议上的讲话中所说的："愚昧无知的帝国主义者

满以为'封锁'和'禁运'一定能给我国以沉重打击，但是他们完全错了。帝国主义者的'封锁'和'禁运'正好被我们用以肃清在中国经济中半殖民地的依赖性，缩短我们在经济上获取完全独立自主的过程，而真正受到打击的反而是他们自己。"[①]这些带有预见性的阐述已经并进一步被后来的事实所证明。中国人民在外部压力下更加奋发图强，从而在短短的3年时间里，使国民经济得到恢复和初步发展，建立起对外交流的初步基础。1952年下半年，国际贸易形势的变化使中国开展对外贸易有了新的有利条件，中国政府适时提出了扩大进出口贸易的各项措施，为今后大规模的经济建设做了准备。

① 转引自叶季壮在政协一届三次会议上的报告，见《中央财经通报》，第13期，1951年10月。

第六编

财政、金融与投资



第二十章 财政、税收及其管理

1949~1952 年的财政工作，经历了从战时供给型财政向建设型财政的转变过程。政府为平衡财政收支、平衡城乡负担，建立起城乡税制，并根据形势的变化适时作出调整。国家建立了财政预决算制度。在预算执行过程中，国家贯彻收支平衡的方针，大力增收节支，整顿地方、城市财政，加强预算管理；建立国营企业的财务管理制度，开展清产核资，实行经济核算制度；加大了税收征管力度，增加了国家财政收入。在抗美援朝战争环境中，这些措施确保了财政收支的平衡和物价的稳定。1952 年，经济建设支出已超过国防费用，在财政总支出中位居第一。

第一节 财政工作的方针和财政重心的转变

一 财政工作的方针

新中国成立前夕，全国政治协商会议通过的《共同纲领》中第四十条规定："关于财政，建立国家预算决算制度，划分中央和地方的财政范围，厉行精简节约，逐步平衡财政收支，积累国家生产资金。""国家的税收政策，应以保障革命战争的供给、照顾生产的恢复和发展及国家建设的需要为原则，简化税制，实行

合理负担。”[1]总体规划了国家的财政方针。

新中国成立初期，长期的战争刚刚结束，国家财政不仅要养活900万军政公教人员与救灾、救济、安置失业人员，而且还要面对各业恢复建设，支出浩大，而财政收入则因经济凋敝，不大可能大幅度增加，从而形成了巨大的财政压力。为了实现财政收支平衡，1950年3月3日，政务院作出《关于统一国家财政经济工作的决定》，实行由中央政府统筹统支。

统一财经以后，中国的财政状况日趋好转。陈云于1950年6月15日在中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议上指出：“我们国家的经济和财政状况，目前正处在一个重大的历史转折点。”“这是我们在全国范围内建立新民主主义的经济秩序和改造国民经济的一个非常重要的开端。”“财经工作业已实行统一，财政收支业已接近平衡，通货和物价业已趋于稳定，这是我们国家经济状况开始好转的表现。最广大的人民已经看到并开始得到通货稳定和物价稳定的利益。”[2]

随着国内战争的结束，中国政府准备大规模削减军费，把1950年的军费支出在财政支出中的比重由43%减至30%[3]，以预算的70%进行经济建设和发展文教事业，改善人民生活；计划用3年到5年的时间恢复生产，然后进行大规模的经济建设[4]。但是，1950年6月朝鲜战争的爆发以及入朝作战的决策，迫使中国的财政预算作出重大调整。陈云经过深入思考，提出：财政收支部署为“战争第一，市场第二，其他第三”[5]。这就是说，在保障战争经费的基础上，力求保持国内市场稳定。而市场的稳定，又取决于财政收支的平衡。财政部于1950年11月15日在北京召开了第二次全国财政会议。会议期间，把“战争第一”的提法改为“国防第一”，确定了“国防第一，稳定市场第二，其他第三”的财经工作方针，并得到中共中央的同意。

战争开始后，军费及与军费有关的财政支出急剧增加。在财政预算中，军事费用1949年12月中央人民政府委员会通过数为2306930万斤粮，1950年年底最后调整数为2983875万斤粮，上升29.34%，如果加上与军费有关的财政支

① 中共中央文献研究室编《新中国成立以来重要文献选编》，第1册，北京，中央文献出版社，1992，第10页。

② 《陈云文选（1949~1956）》，北京，人民出版社，1984，第100～101页。

③ 当时，周恩来兼任新成立的中央复员委员会主任，拟将540万军队分两期裁减为300万人左右，目的也是为了减少军费，增加经济建设费和文教费。

④ 参见项怀诚主编《中国财政50年》，北京，中国财政经济出版社，1999，第86页。

⑤ 《陈云文选（1949~1956）》，北京，人民出版社，1984，第112页。

出，上升比例更高。军事费用占年初总预算数的比重由38.78%上升至48.10%，上升了近10个百分点[①]。整个1951年的财经工作是围绕着“国防第一，稳定市场第二，其他第三”的财经工作方针进行的，抗美援朝的支出占全年财政收入的57%。因此，1952年年初，中财委主任陈云在回顾1951年财经工作时说：“去年一年的工作重点是‘城乡交流，抗美援朝’。”[②]为了贯彻这一方针，人民政府实行了冻结短期存款，通过适当增加农业税、实行专卖、开征契税、加强税收管理等途径增加财政收入，削减支出。

1951年8月，财政部在《关于编造一九五二年度预算的指示》中提出：“一九五二年的国家财政，仍以加强国防、重点建设、继续稳定物价为方针。”[③]1952年年初，朝鲜战争局部化的趋势出现以后，国家领导人在2月便提出，经济建设现已成为中国的“中心任务”，并提出经过22个月准备，然后开始大规模经济建设。陈云在1952年1月15日起草向中央的报告中说：“去年的财经工作，支持了抗美援朝，稳定了国内市场。”“一九五二年，朝鲜战争可能结束，但应准备拖延。财政概算方案，应该放在和谈可能拖延并能继续应付战争这个基点上。”“财经工作的重点，应在不放松收入的条件下，转向管理支出；在不放松财政、金融和市场管理的条件下，转向工业、农业、交通等方面。”[④]

在新的形势下，中共中央在1952年5月中旬确定了“边打、边稳、边建”的财经方针。5月16日，周恩来主持政务院第一百三十六次政务会议时提出：执行“边打、边稳、边建”的方针，关键在“稳”。5月19日，周恩来在国防工业会议上又说：在党中央“边打、边稳、边建”的方针指导下，建设费应高于军事费。军费开支，能节省的就要节省[⑤]。1952年5月21日至6月5日中财委召开全国财政会议，再次讨论并确定了战争、建设和稳定市场三者的关系。会议指出：我们财政收支的方针是“边打、边稳、边建”，编制1952年预算要以建设为第一位，军事为第二位，行政为第三位[⑥]。从此，中国财政实现了由战时财政

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第277页。

② 陈云在后勤会议上的讲话记录，1952年1月3日；转引自曹应旺：《抗美援朝时期财经工作方针研究》，见《党的文献》，2000年第5期。

③ 财政部综合计划司编《中华人民共和国财政史料》，第1辑，北京，中国财政经济出版社，1982，第56页。

④ 《陈云文选（1949~1956）》，北京，人民出版社，1984，第157页。

⑤ 《周恩来年谱（1949—1976）》，上卷，北京，中央文献出版社，1997，第238页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第808、809页。

向建设财政的转变。

二 平衡财政收支、稳定物价的对策和措施

（一）控制货币流量，掌握关键物资，稳定市场物价

抗美援朝战争开始之时，正值秋收，农民需求很旺，加之人心恐慌，物价在“重物轻币”心理的作用下又开始上升。机关事业单位、部队和团体大量提取存款，抢购所需物资，银行被迫收缩信贷，农副产品的收购受到影响，市场物资供应紧张。当时，机关事业单位、部队和团体存款占整个国家银行存款总额的90%以上，十余天内，提款达6000万元。这种状况如任其发展下去，物价势必会发生很大波动。针对这种形势，1950年10月24日，中财委向中央作了《关于防止物价波动》的报告，提出了短期冻结存款等稳定物价的紧急措施，经中共中央批准之后，从11月5日起冻结机关、部队、团体存款一个月，将这笔存款全部抵作1951年的预算拨款；缓购农产品；紧缩对私营工商业的信贷；严厉打击金融外币黑市。这些措施避免了市场上潜在的威胁，使国家银行不必为应付提款和财政借款而大量发行货币，也不必向国营贸易部门索回贷款，并支持贸易部门较快地恢复了农副产品的采购，从而制止了物价上涨。这时，出现了国家银行存款增加，市场银根紧缩，物价趋稳的良好形势。

（二）开源节流，适当增税，加强税收征管

1951年4月1日，财政部颁布了《棉纱统销税征收办法》，开征棉纱统销税；并于同日发布《棉纱棉布存货补税办法》，对棉纱棉布存货予以补税，税率与统销税相同，均为6%。7月8日，政务院发出《关于追加农业税征收概算的指示》，决定本年农业税照原概算增收1/10。8月，政务院颁发《城市房地产税暂行条例》，规定城市房地产税由税务机关征收，由产权所有人缴纳，房产税率为1%，地产税税率为1.5%。9月1日，财政部公布《临时商业税稽征办法》，规定对无固定营业场所的行商和固定工商业在外埠销售本业以外货品的，均应征收临时商业税。9月2日，财政部发布《关于征收土布货物税的稽征规定》，决定从11月1日起开征土布税。9月13日，财政部颁布《车船使用牌照税暂行条例》。新税的开征以及原有税法的修改，为增加财政收入提供了保障。与此同时，税务机关加强了税收征管力度，以保证税收的稳定增长。1951年5月，国家开始对酒和卷烟实行专卖。

根据财经工作总方针的要求，对一些非军事性、非重点开支进行了压缩。除了与战争有关的军工投资、与稳定物价和增加收入有直接关系的经济建设投资外，其他经济、文化建设性的投资有重点地进行，并有计划地推迟了一些项目。

文教卫生、公用事业以及军政日常费用也大大缩减。军事性和重点建设开支也精打细算，区别轻重缓急，做到合理及时，有计划有目的。增收节支对于平衡财政收支起到了重大作用。

第二节　国家预算

一　国家预算的编制

（一）预算编制的方针

国家预算是一个国家的短期财政计划，它反映国家经济政策，规定着政府的活动范围和方向，因而预算的编制须遵循一定的原则，以一定时期（通常是一年）的国家政治经济形势为背景进行编制。1950~1952 年，人民政府编制了三个预算。

新中国成立初期，新生的人民政权面临的形势是：解放战争仍在一些边缘省份进行，解放全中国是头等大事。由于人民政府对旧中国的军政公教人员采取包下来的政策，到 1950 年，军政公教人员的总数达到 900 万人，这在当时是一个沉重的而又必须承担的负担。同时，经济恢复建设提上了议事日程，然而，新政权财政捉襟见肘、入不敷出的困窘状况使得货币发行成为筹措经费的经常手段，从而导致剧烈的通货膨胀。

面对严峻的局面，新中国的第一个预算的编制方针是保证战争胜利，逐步恢复生产；量出为入与量入为出兼顾，取之合理，用之得当。在支出方面，军费、行政费用及适当的经济建设费用是必不可少的；组织收入的途径主要是收税。

1951 年的国家预算是在抗美援朝战争中编制的。一切为了战争是财经工作的出发点，也是预算编制遵循的原则。当时，财政工作实行统一管理为时尚短，收支平衡还很困难，市场物价由于战争的原因随时有波动的危险。稳定市场就成为编制预算时所必须考虑的第二因素。在上述两种情况得到满足的前提下，有多少钱办多少事，进行经济建设。

1952 年的国家预算是在有了抗美援朝、稳定物价及重点建设同时进行的经验，在“三反”、“五反”运动胜利的基础上编制的，已经有可能把全面恢复及重点建设作为编制预算的基本方针。因此，“边打、边稳、边建”是 1952 年预算编制的基本方针，经济建设已经上升到重要的地位。

（二）三个预算的变化

1. 收入来源特点

第一，随着经济的恢复，国营企业的产值和利润不断增长，在财政收入中，

国营企业的贡献比重不断上升：1950 年，国营企业为国家提供的财政收入为 8.69 亿元，占总收入的 13.3%；1951 年为 30.54 亿元，占总收入的比重上升至 22.9%；1952 年，来自国营企业的收入上升到 57.27 亿元，占财政收入的 31.2%①。

第二，各项税收收入的绝对数有较大增长，但在总收入中的比重不断下降。1950 年，各项税收收入为 48.98 亿元，占财政总收入的 75.1%；1951 年为 81.13 亿元，比重下降至 60.9%；1952 年为 97.69 亿元，比重为 53.2%。

第三，在税收收入中，工商税收入所占比例不断增加，农业税比重则呈下降趋势。1950 年、1951 年和 1952 年工商税收入分别为 23.63 亿元、47.45 亿元、61.48 亿元，在税收收入中的比重分别为 48.2%、58.5% 和 62.9%。而农牧业税 1950 年、1951 年、1952 年的收入分别为 19.10 亿元、23.35 亿元和 27.35 亿元，占税收收入的比重分别为 39.0%、28.8%、28.0%②。

按经济类型划分，公有制经济所提供的收入比重不断上升，逐渐处于主导地位。公有制经济（全民、集体、公私合营）1950 年提供了 22.21 亿元的财政收入，占财政总收入的 34.1%；1951 年为 62.13 亿元，比重为 49.1%；1952 年为 105.02 亿元，比重上升至 60.04%。同时期私营和个体经济所提供的财政收入比重不断降低。1950 年、1951 年和 1952 年它们提供的财政收入分别为 42.18 亿元、62.13 亿元、67.21 亿元，在财政收入中的比重分别为 64.5%、49.7% 和 38.6%。从 1952 年起，公有制经济提供的财政收入超过了私营和个体经济。

2. 支出中用于经济建设的比重呈上升态势

1950 年、1951 年、1952 年的经济建设费用分别为 17.36 亿元、35.1 亿元和 73.23 亿元，在总支出中的比重分别为 25.5%、28.7% 和 41.6%。国防费和行政管理费的实际支出额 1950 年分别为 28.01 亿元和 13.13 亿元；1951 年分别为 52.64 亿元和 17.45 亿元；1952 年分别为 57.84 亿元和 15.49 亿元。它们在总支出中的比例：1950 年分别为 41.1% 和 19.3%；1951 年分别为 43.0% 和 14.2%；1952 年分别为 32.9% 和 8.8%③。从 1952 年起，经济建设支出费用开始超过国防支出费用居于首位，重点建设的力度不断加大，国防费用所占比重呈现下降的趋势。

① 《中华人民共和国财政史料》，第 2 辑，北京，中国财政经济出版社，1983，第 422 页。

② 以上数据参见财政部综合司编《中国财政统计（1950~1980）》，北京，中国财政经济出版社，1987。

③ 财政部综合司编《中国财政统计（1950—1980）》，北京，中国财政经济出版社，1987，第 60、61 页。

二　预算执行情况

（一）预算的调整

预算编成以后，一方面由于财经部门对收入的潜力难以摸清，另一方面经济情况也发生了变化，因此预算在执行过程中不断地进行调整，逐步接近实际情况。

1950 年的预算草案于 1949 年 12 月经中央人民政府通过。概算总收入 5254260 万斤粮，总支出 5949020 万斤粮，有 694760 万斤粮的赤字。此预算草案经 1950 年 6 月、8 月和 1950 年年底三次调整，最后确定为总收入 7169985 万斤粮，总支出为 8147480 万斤粮，赤字为 977495 万斤粮[①]。以指数反映的 1950 年预算调整情况如表 20–1 所示。

表 20 – 1　1950年预算调整指数

（1949年12月概算=100）

	总收入指数	总支出指数	赤字指数
6 月调整数	114.89	114.89	169.23
8 月调整数	112.88	112.88	87.25
最后调整数	136.95	121.93	140.70

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 279 页。

1949 年 12 月通过的 1950 年的概算，其执行结果是：收入方面，全年收入完成概算数的 178.53%，为最后调整计划数的 130.83%。支出方面，总支出占概算的 128.46%，为调整计划数的 105.36%。在总支出中，军费支出占 38.19%，经济建设投资支出占 30.39%，行政费支出占 16.84%。赤字为原概算的 98.32%，为最后调整计划数的 69.88%。预算的执行，保证了军事供应，金融、物价渐趋稳定，同时也加强了经济恢复中的重点建设。

1951 年的国家财政收支总概算于 1950 年 12 月 26 日经中央人民政府委员会第十次会议通过以后，曾调整过三次：第一次是 1951 年 2 月全国财政会议期间讨论调整的；第二次是 3 月 11 日因国防建设、其他各种建设事业及全国编制人

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 276 ~ 278 页。

员事业费用的追加而调整的；第三次是6月13日因国防预算增大及工商业税收增加而调整的。这三次调整情况如表20-2所示。

表20－2　1951年预算调整指数

1950年12月=100	总收入指数	总支出指数	赤字指数
2月调整数	109.93	104.34	55.68
3月调整数	116.84	118.69	134.56
6月调整数	138.50	138.71	138.39

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第790页。

1951年预算执行结果，总收入超过原预算的80.28%，支出比原预算增加了46.97%[①]。以决算计，在总支出中，国防费占45.64%，经济建设费占30.34%，行政管理费占12.10%[②]。预算的执行，保证了在战争环境下物价的基本稳定及重点建设的顺利进行。

1952年度的财政收支预算于1951年12月24日编成，1952年1月全国财政会议作了第一次修订，执行半年后，复经1952年6月全国财政会议作了第二次修订。其变化情况如表20-3所示。

表20－3　1952年预算调整情况

单位：亿元

时　间	总收入	总支出	赤字
1951年12月概算	129.07	133.10	4.02
1952年2月修订数	129.31	138.67	9.36
1952年6月修订数	158.86	158.86	—

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第810页。

1952年的预算经过1952年6月份的第二次调整，收支已达到完全平衡。这是中央人民政府成立以来第一个平衡的预算，标志着财经状况的进一步好转。

① 参见财政部《中华人民共和国财政史料》，第2辑，北京，中国财政经济出版社，1983，第16页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第1207页。

1952年国家预算执行的结果（决算数），总收入199.74亿元，总支出为159.94亿元，本年节余39.80亿元。在总收入中，各项税收占46.58%，国营企业收入为26.64%。在总支出中，经济建设费占52.43%，国防费占32.23%，行政费占11.77%[①]。经济建设费首次超过国防费用。

（二）预算编制和执行中存在的问题

预算编制中存在的主要问题有两个：计划问题和管理制度问题。

1. 计划问题

预算实质上就是收支计划，计划的适当和准确性如何是至关重要的问题。在国民经济恢复时期，统计数据的不完善与信息传输的困难导致计划准确性较差，预算经常变动。突出的表现是：（1）预算收入估计过低，以致执行结果大大超过预算数。（2）表现在预算的调整上。恢复时期的每一年度的预算都经过多次调整，计划的左右摇摆对于组织收入和掌握支出都会有较大影响。预算数字不准确，计划制定得比较粗，发得慢，变得快，随意性大。有的上半年预算支出花不出去，下半年硬行分配，甚至到第四季度还在分配预算，下边感到"预算分配到了，年终也冻结了，是纸上富贵"。（3）追加和追减的次数频繁。单是1952年8月到年底，追加达182次，金额达6亿元，中央和地方为划上划下、追加追减达303次。计划不如变化快，说明计划也很难准确反映实际情况。

2. 管理制度问题

预算管理制度在国民经济恢复时期初创。预算编制制度、收支系统的划分、预算会计制度等，都比较粗，如预算会计制度在1950年尚无一个全国统一的标准；预算收支划分、预算制度缺乏法制规范，仅以指示和规定的形式发布，条文简单，追加预算遵循何种程序也没有具体规定，给预算的制定和实施带来了困难。在执行过程中，存在对国家隐瞒收入，该上缴不上缴，打埋伏，截留自用，化大公为小公的现象。

三　预算管理的加强

（一）预决算制度的建立

预算制度的建立是预算执行和管理的最根本的保障，有制度就有了执行标准，可约束不规范行为。为编制第一个预算，1949年12月27日，政务院发布了《关于一九四九年财政决算及一九五〇年预算编制规定的指令》，对预决算

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第1215～1220页。

的编制时间和程序作了原则性的规定。1950 年 12 月 1 日，政务院又颁布了《关于预决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，实行预算审核制度和决算制度。1951 年 7 月 20 日，政务院发布了《预算决算暂行条例》，分总则、预算的编制及核定、预算的执行、决算的编造及审定、附则 5 章，这是新中国成立以来的第一个预算方面的正式法规。至此，预算基本制度已建立起来。

（二）预算编制办法的改进

1950 年的预算是在统计数据欠缺的基础上，仅凭经验加推算估计编制而成的。预算的分配是自上而下进行的。1951 年的预算也基本上是由上而下编制的。这种预算编制办法的最大缺点是中央财政主管机关决定预算的编制及分配，存在与实际脱节、各地区苦乐不均等问题；地方及机关单位也往往从本位主义出发，要求追加预算，其中尽管有不少合理成分，却给上级财政增加了负担。尽管自上而下分配预算弊端很多，但是由于新中国成立不久，干部匮乏，机构不健全，相关的财务制度尚需配套和完善，《预算决算暂行条例》也直到 1951 年 7 月才公布，种种条件的制约，决定了自上而下编制和分配预算相对可行。1951 年 7 月，制定和颁布了《预算决算暂行条例》，其中规定：中央财政部应于每年 6 月 30 日前，将政务院批准的编制下年度预算的指示及收支概算颁发给各级政府，各级政府应根据概算及指示的规定，参酌实际情况，具体拟定所属各级机关、下级政府以及其附属单位下年度预算草案的编报办法及期限，基层编制机关于草案编成后，逐级上报上级机关审核汇编，最后由中央财政部汇编成国家总预算。这是将自上而下和自下而上两种方法结合起来的预算编制方法。不过 1952 年中央财政部迟迟没有颁发概算（控制数），各地在编制预算草案时缺乏准星，并且财政部发布的预算指示较晚，时间紧迫，不能从最基层的单位开始编制，只能由各省市代编，与实际情况仍有不小差距。但与大区代编预算草案相比，却又前进了一步。

（三）预算监督的加强

预算监督是事后检查，对以后的预算工作可起到推进作用。1950 年年底，为加强财政监督，严格财政纪律，政务院发出了《加强国家财政管理　严格执行财政纪律》的指示，要求各级财政部门设置财政审计和检查机构。1950 年 11 月 15 日，财政部发布了《财政部设置财政检查机构办法》，财政部设置财政检查司，大区和省设置检查科或处，县设财政检查员。各级财政检查机构的重要职责之一，就是检查财政政策、法令制度及政府机关、各种机构的预决算。11 月 25 日，财政部又发出了《为设置各级财政检查机构补充规定的通知》，要求各加速建立和

充实检查机构。1952 年 12 月 27 日，政务院颁布了《关于颁发省（市）以上各级人民政府财经机关与国营财经企业部门监察室暂行组织通则及编制原则》的命令，依照政务院和财政部发布的命令、指示和通知，各地很快建立了监察机构。

财政部在《关于一九五一年各级财政检查机构检查工作重点的指示》中强调：检查企业、事业和各级财政部门、财务部门的预决算编造及执行情况，是 1951 年检查机构的两项任务。中央财政部关于“三反”运动的报告，反映了财政工作特别是预算中相当普遍地存在着造假账、搞假预算、打埋伏、损大公肥小公等违反财政纪律的现象[①]。薄一波在 1952 年 7 月 26 日和 10 月 7 日所作的关于违反财政纪律的总结报告中，也指出了上述问题的严重性。财政预算编造和执行中监察力度的加大，一方面暴露了预算制度及执行中存在的问题，另一方面也促使各级财政部门加强了预算管理力度。

第三节 税制的建设、调整与实施

一 税制的统一

（一）税政不统一的状况

新中国成立初期，全国的税收制度很不统一。老解放区实行的是以比例税制为特征的农业税法，新解放区暂时沿用国民党统治时期的旧税制，各地还根据具体情况陆续颁发了一些单行税法。税制的不统一与经济发展的形势不相适应，制约着财政收入规模的扩大，不利于平衡财政收支。

税政的不统一，表现在以下几个方面。

第一，税收制度不统一，各地税负存在较大差别。1949 年上半年，单是华北人民政府辖区内，就有多种税法并存。有的沿用旧税法，有的执行华北第一届税务会议税法草案，有的执行第四次修订草案，还有的自搞一套，税法纷繁造成税目、税率的参差不齐。如薪资所得税就有三种，老区 10% ~ 12.5%，北平 4% ~ 15%，天津 1% ~ 5%；屠宰税天津从价征收 8%，北平 10%，老区 5%；纸烟税天津从价 120%计征，老区从量计征（8 月 1 日改为 60%从价征税）；交易税华北人民政府规定四种，而各地在四种外已开征和申请开征者计有 22 种之多。起征点也有三种：老区小米 120 斤，北平 250 斤，天津则为玉米面 180 斤。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 1174 页。

征收范围也不一样，老区及唐山对工人要征税，而天津则不征，以致华北人民政府“不得不停征整理”[①]。

税收规定不一，导致税收负担不平衡。根据上海1949年9月份的财政报告，工商业共9万余户，规定每月税前利润75元以上者起征，由于起征点过高而缩小了负担面：上海工商户总计9万余户，不负担户达4.8万户，占总户数的53.3%，与北京、天津比较，悬殊太大。北京8月征收工商业税时，总户数39983户，负担户36013户，占总户数的90%。天津5月征收工商业税时，总户数4万余户，负担户38226户，占总户数90%以上[②]。此后上海因物价上涨，免税面缩小，营业税免税面由第二期的40.85%下降到第三期的17.3%[③]。

第二，各地税目、税率参差不齐。1949年11月，货物税不仅税种、税率不统一，而且政策和照证也不一致。如华北规定对火柴依照上海会议[④]执行15%的税率，而东北仍保持3%；华北对石棉、铁、铅征税，东北对此则无征税规定。在《上海会议与各地区现行之货物税税目税率比较表》中，大部分税目税率是统一了，但个别地区在少数税目上仍有较大差别。如机制卷烟，上海会议统一税率为100%，而东北地区为60%，西北地区为80%；白酒，上海会议统定为80%，东北、西北两区为100%；麦粉，上海会议统定为2.5%，而东北则定为8%。

在票照花证上，京、津两市均发现来自东北大连、旅顺的货物没有当地税务机关填发的完税凭证，仅有关东海口管理处填发的出口货物的捐票。由于东北、华北纳税办法不同，补税则恐重征，不补又恐纵容偷税。对国民党政府税票是否有效的问题，各地规定也不一致。东北有禁止猪鬃、猪毛输入关内的规定，华北则没有，如协助东北执行，则与华北政策相抵触，如听之任之，则有纵容走私之嫌；在华北与河南接壤的地区，存在着对华北货物重复征税的情况。

又如屠宰税，内蒙古区、东北区为5%，南京市为6%，上海市、华北区为10%。印花税税目既不一致，贴花规定也完全不同。如“承领或承租官产证明照”的贴花规定，华北区按件贴250元（旧币，本段同），上海、南京两市按全额贴花；“证明身份或资格之证、照”，华北区按件贴花400元，上海市则为100元，

---

① 华北税务总局：《一九四九年上半年税收工作总结报告》。

② 中财委财政组：《对上海营业税征收的几点意见》，1949年10月31日，《税工研究》，1949年第24期，第30页。

③ 上海市税务局：《十年税史素材》，1959。

④ 上海会议，指1949年7月下旬至8月，中共中央财经委员会主任陈云在上海主持召开的有东北、华北、华东、中南、西北5个地区主管财经工作的领导干部参加的财经会议，参见本书第九章。

南京市为 200 元[①]。

（二）统税建制的提出

1949 年 8 月，上海财经会议具体讨论了统一货物税的问题。为畅通国内贸易，大家一致认为各区货物税税目、税率应该统一。主张“制定全国统一的货物税税目、税率，货物税只由产地税局征收一次，各区验照放行，不得重征”[②]。对于屠宰、娱乐、宴席旅店等地方捐税，会议也提出了需要统一的意见。会议一致同意公布下列法令：（1）“各解放区间，各省、区、县间贸易自由（东北由汇兑上加以必要的限制），废除一切关卡封锁、证照管理等妨碍贸易自由的措施。”（2）“各种物资，除别有规定者外，全国解放区均得自由流通。”（3）“本产纸烟、烟丝、烟叶全国自由行销，各区纸烟互不流通禁令一律取消。”（4）“本产酒精及各类酒类，在已实行酒专卖地区，仍照专卖办法实行管制；在未实行专卖地区，准予征税后自由行销。”[③]

1949 年 11 月，全国首届税务会议制定了《全国税政实施要则》和《全国各级税务机关暂行组织规程》，草拟了有关税务的条例草案。财政部长薄一波就如何统一全国的税法、税率、制度提出了原则和对策，指出税收工作要注意国家财政的需要，但又不是单纯地从增加收入出发，“我们要注意打击哪些、限制哪些、照顾哪些、发展与保护哪些，‘公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流’的原则必须掌握住”，如果仅仅“为了拿钱到手”，“不得谓之为财政观点”[④]。强调要简化税制，实行合理负担。从上海财经会议到首届全国税务会议，人们统一了思想认识，为统一税政打下了基础。

《全国税政实施要则》（以下简称《要则》）是根据《共同纲领》第四十条“国家的税收政策，应以保障革命战争的供给，照顾生产的恢复和发展国家建设的需要为原则，简化税制，实行合理负担”的总方针制定的。规定了全国统一征收的 14 种税，即货物税、工商税（含坐商、行商、摊贩之营业课税及所得税）、盐税、关税、薪给报酬所得税、存款利息所得税、印花税、遗产税、交易税、屠宰税、房产税、地产税、特种消费行为税（宴席、娱乐、冷食、旅店）、使用牌照税。

---

① 有关税目、税率的数字可参见全国首届税务会议：《关于统一税法的意见——货物税部分》，1949 年 11 月；《关于统一税法的意见——地方税部分》，1949 年 11 月；《关于统一税法的意见——直接税部分》，1949 年 11 月。

② 上海财经会议：《关于若干问题的共同意见记录》，1949 年 8 月。

③ 上海财经会议：《关于若干问题的共同意见记录》，1949 年 8 月。

④ 薄一波：《在全国首届税务会议上的报告》，1949 年 11 月 24 日。

《要则》既规定了各级政府的税收立法权限，也明确了税务机关的任务和职权。有关税收立法规定："（一）凡有关全国性的税收条例法令，均由中央人民政府政务院统一制定颁布实施，各地区应切实遵照执行，如有意见可建议中央考虑。在中央未修改前，不得自行修改或变更。（二）凡有关全国性之各种税收条例之实行细则，由中央税务机关统一制定，经财政部批准实行。各区税务管理局得根据中央颁布之税法章则精神制定稽征办法，经大区财政部批准实行。（三）凡有关地方性税法之立法属于县范围者，得由县人民政府拟议报请省人民政府核转大行政区人民政府或军政委员会批准，并报中央备案，其属于省（市）范围者，得由省（市）人民政府拟议报请大行政区人民政府或军政委员会核转中央批准。"有关税务机关的职权和任务，《要则》规定："各地区应依不同税源情况，掌握不同税收重点，各级税收领导机关，应着重城市税收，并注意税收时间季节及现金之按时归库，保证支付，稳定金融。"《要则》还明确了税务机构的领导关系和内部工作条例。全国各级税务机构，受上级局与同级政府的双重领导，税务局长得参加同级政府政务会议。同时，要求税务机关尽快建立税务工作的请示报告制度、税款报解入库制度以及会计、票照、报解、稽查、奖惩、会议、学习、统计制度等。

（三）统税建制的实施

1950 年 1 月 30 日，政务院发布了《关于统一全国税政的决定》的通令，决定以《全国税政实施要则》作为今后整理与统一全国税政税务的具体方案，各级人民政府及财政税务机关均应立即执行。要求各级政府抽调可能的力量，加强税务机关，并随通令附发了《全国税政实施要则》、《全国各级税务机关暂行组织规程》、《工商业税暂行条例》、《货物税暂行条例》四个文件。

继 1950 年政务院公布了工商业税和货物税两个主要税法之后，同年 4 月、5 月间，中央财政部发布命令，印花税、利息所得税、特种消费行为税、使用牌照税、屠宰税、房产税、地产税 7 种条例均以草案试行。而交易税，各地暂用原办法；薪给报酬所得税、遗产税均缓期开征；盐税、关税则由盐务机关及海关主管。

新税制以货物税、营业税和所得税为主体。货物税采取货不重征和一物一税从价征收的原则，分别实行三种征收方式：（1）驻厂征收，即凡由厂（场）生产的应税货物，派员驻厂（场）于出厂（场）时征收；（2）查定征收，即对规模较小不便驻厂（场）征收者，查明产量，核定征收；（3）起运征收，即对非厂（场）产制之物品，应于货物起运时征收。工商税是由原来的营业税、所得税、特种营业税、一时所得税、行商税、摊贩牌照税合并而成的税种，对工商税采

取自报实缴、配合查账和民主评议、定期定额征税三种征收办法。营业税的税率规定依营业总收入额计算的税率为1%～3%，依营业总收益额计算的税率为1.5%～6%。所得税按5%～30%的税率实行全额累计。在工商税税率的设计上，体现了工轻于商、简化税制、合理负担的原则。

全国首届税务会议以后，随着税法的颁布和实施，全国税收制度趋于统一。

为了统一税务机构，1950年1月30日，政务院颁布了《全国各级税务机关暂行组织规程》（以下简称《规程》）。规定全国设立六级税务机构：中央财政部税务总局（直辖河北、平原、山西、察哈尔、绥远5省及京、津两市税务局），区税务管理局（分设华东、中南、东北、西北、西南、内蒙古各局），省、盟或中央直辖市、区辖市税务局，专区税务局及省辖市税务局，县、旗、市、镇税务局、税务所。各级税务局于铁路、河运沿线，矿区及特殊区域，可经上级许可，设置特种税务局、所，稽征组、队或稽征员、驻厂员。重要城市的税务局，依税类酌设专局。

《规程》明确了各级局组织领导关系。税务总局受中央财政部领导，总局以下各级局、所，除受其上级税务机关领导外，区税务管理局并受同级财政部门的领导；省市以下各级税局，受所在同级政府之领导；县、旗、市、镇税务局所属的税务所，受当地区政府的监督；同级政府与上级局的意见抵触时，执行上级局的决定。

《规程》划分了税务机关的职权范围。涉及全国性的税务规章，由税务总局拟定，呈报财政部批准，转报国务院备案；其他由税务总局制定公布，报财政部备案。税务总局的职权包括：关于税收法令的建议与撰拟事项；关于各种税收的检查、指示、具体执行事项；关于各种税收稽征法规的制定事项；关于税收计划的拟订及依据计划掌握征收事项；关于税收机构的设置、调整及税收干部的调遣、教育、奖惩、福利事项；关于税收会计的管理及票证的制定引发事项；关于税源、税收、税情的调查、研究、统计事项；关于各项专卖工作的计划、领导事项。税务总局经呈中央财政部许可，可划省局或重要市税务局为总局的直辖机关。区税务管理局在税务总局的领导下，管理本区税务稽征及专卖事宜；省税务局在总局或区管理局的领导下，掌管本省税务稽征及专卖事宜；直辖市税务局及特种税务局的人员及编制由其上级局拟议，报中央财政部批准后执行；各省及直辖市税务局可根据工作需要设置稽征队，其人数由省直辖市局提议，报请总局或管理局批准，统一调遣，办理缉私。

《规程》还对内部机构设置和省以上领导干部编制作了相应的规定。

根据《规程》的规定，1950年1月1日，国家税务总局成立，隶属中央财政部。

各地撤销了大区税务总局，组建大区管理局，大区管理局之下的各级税务机构也陆续整顿、改组和建立。截至1950年年底，在全国税务机构中，大区管理局6个，省（市）局55个，专（市、盟、分）局339个，市（镇、旗）局1973个，税务所（卡、站）及驻厂办事处11791个，总计14164个单位[①]。

在建立健全税务机构的同时，增强了税务部门的干部力量。《关于全国统一税政的决定》要求各级政府必须尽可能地抽调干部充实税务机关。各地税务学校培训学员，充实各级税务干部队伍。如上海市税务局1950年7月以后，机构扩大，人员由3696人增加到5929人，年底增加到6435人[②]。

在税法和税务机构统一的同时，相应建立各项管理制度。

首先，建立计划、会计、统计制度。1950年4月，全国税务会计会议制定了《各级税务机关暂行会计制度（草案）》，报请财政部批准后，于1950年7月1日执行。1950年10月，第一次全国税务机关计划工作会议拟定了《全国各级税务机关计划工作规则》，明确了税务机关计划工作任务、工作关系及计划同统计的关系。统计要为计划服务。计划工作的中心任务是：掌握税源，分析情况，编制计划，综合进度。会议制定了统一的表式，税源统计调查表计20种，税收计划表3种，税收统计表5种，共28种，全面建立了税务工作的计划、会计和统计制度。

其次，建立检查监督制度。税务总局于1950年4月12日制定颁发了《各级税务机关检查工作规则（草案）》和《各级税务机关检查工作要点》，规定对税收政策法令执行情况、征收方法执行情况和税收任务完成情况要作检查；并规定了对税源调查和控制工作的检查，对纳税义务人违章案件缉查处理；等等。1950年11月，税务总局召开第一次全国税务检查工作会议，总结了检查工作的成绩。据统计，全国专区局以上的税务局已经建立检查机构的共155个单位，尚待建立的有184个单位；全国检查人员约占全体税务干部的10%，并组织了多次对内对外检查。1951年1月13日，《关于统一执行各级税务机关检查工作规则的指示》指出，检查工作的主要内容包括：对内检查、对外检查及受理有关税务的检举与申诉。它明确规定：各级税务局必须加强对其下级及所属税务工作人员工作、贯彻政策的检查和对纳税人是否正确履行纳税义务的检查，并明确地规定了人民有监察检举各级税务局、所有税务工作者及所有纳税人的权利。1951年3月16日，经财政部批准，税务总局颁发了《各级税务人员奖惩暂行办

① 税务总局：《1950年税务工作初步总结报告》。

② 上海市税务局：《上海市人民政府税务局1950年干部工作总结》，1951年。

法》，以严肃法纪，加强对税务人员的约束。

一系列规则的制定和实施，保障了税务工作基本制度的建立与贯彻，这是加强税收征管、增加税收收入的重要保证。

二 农业税制的改善

农业税收是国家财政的主要来源之一，也是国家控制市场、保障供给的重要物质基础。由于各地农业税制和征收办法不健全，国家花了很大力气来改善农业税制和征收办法，力争实现农民公平负担、国家取之有度。

（一）新中国成立之初的农业税收情况

中华人民共和国成立之初，约占全国农村人口 1/3 的老解放区已经完成了土地改革，实行比例税制；约占农村人口 2/3 的新解放区，则在废除国民党政府的田赋制度和苛捐杂税的同时，公布了临时征粮条例。1949 年，新解放区的征粮办法，归纳起来有五种类型：河南、湖北、湖南、广东等省均采用按人均产量累进计征；浙江、皖南区、皖北区、山东新区、天津市以及北京市郊等按田亩累进计征；苏南、福建、川南、川北、贵州、云南等地按赋元累进计征；江西、绥蒙新区等地按阶级成分定税率计征；陕甘宁边区新区、江西、湖北、青海、甘肃等省区兼征收益税和土地税。在新区的征粮工作中，由于干部对新区农村情况不熟悉，旧政府原有册籍残缺，数字也不真实，绝大部分地区尚未进行土地登记、评定产量，因此各地征税以上级分配的任务为根据来征收。这虽然有利于农业税的及时征收，但也导致各地负担不平衡，局部地区发生负担面过窄、累进率过高以及严重的畸轻畸重现象。据中财委粮食会议报告，1949 年初步计算，各区每人负担的细粮（米麦）数：西北 59 斤，华北 53 斤，华中 47 斤（不含两广）；就人民生活水平而论，华东第一，华中次之，华北第三，西北最苦；而负担之轻重，刚好相反[①]。1949 年，新区的人口负担面较窄，一般没有达到农村人口的 80%，累进率太高，有些地主的负担超过其农业总收入的 80%甚至 100%[②]。

（二）因地制宜实行两种税制

为了解决农业税方面存在的问题，1950 年 5 月 30 日，政务院发布了《关于一九五〇年新解放区夏征公粮的决定》，对 1949 年农业税收制度作了新的规定和调整。其内容有：只向农村正产物征税，对农村副业和牧畜免税；正税负担率

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 57 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 61 页。

由 17%降至 13%；以常年应产量为农业税征收标准，对超过常年应产量的部分不加税，以调动农民的种粮积极性；夏粮征收实行区别不同的阶级成分规定不同累进率的制度。这些规定降低了农业税率，缩小了征税范围，减轻了农民负担，激发了农民的积极性。

1950 年 9 月 5 日，中央人民政府发布了《新解放区农业税暂行条例》。其主要内容有：以户为单位，按农村人口人均常年应产量累进计算，每户农业人口全年人均收入不超过 150 斤主粮者免征，超过 150 斤者，按农业收入的不同税级，以 3% ~ 42%的累进税率课税；规定出租收入 100 斤作 120 斤计算，佃农收入 100 斤作 80 斤计算，公营农场收入按农业总收入的 10%计算。新开垦的荒地，1 ~ 5 年免税。因受灾减产、老弱孤寡残废及革命人员家属等特别贫困者，减免其税款。因兴修水利或采用其他办法提高常年应产量者，3 ~ 5 年内其常年应产量不作变动。上述税率在中等地区各阶层的负担率（税额占收入的比例）大体是：贫农一般为 8%，中农为 13%，富农为 20%左右，地主为 30%左右，最高不超过 50%，个别大地主也不超过 80%。这一条例是针对新解放区尚未经过土地改革的情况，同时参考 1949 年的征粮经验制定的。《新解放区农业税暂行条例》将公粮占农业收入的比例由 1949 年的 17%降至 13%，加上地方附加粮，农业税率则由 20%降到 15%，各阶层的负担减轻了，负担比例也趋于合理。新区执行农业税条例后，新区农业税的负担面（纳税人口占农业人口的比重）由 1949 年的 64%左右扩大到 1950 年的 90%左右。从各阶层的负担率来看（包括地方附加），1950 年的结果是：在富庶区，贫农 10%左右，中农 20%左右，富农 30%左右；在贫瘠区，贫农 6%左右，中农 11%左右，富农 20%左右；在一般中等区，贫农 9%左右，中农 11%左右，富农 28%左右，地主一般为 40%，小土地出租者为 25%。由于负担面扩大，各阶层的负担率也基本合理，农业税完成情况良好，总体上超过了预计任务的 4%[①]。

在新解放区实行累进税制的同时，老解放区仍继续实行比例税制，只对税率作了适当的调整，略有降低。

（三）实施“查田定产，依率计征，依法减免”的方针

1950 年冬季到 1951 年春季，新解放区部分农村开始进行土地改革。为了利用土地改革来建立准确可靠的税收基础，中财委于 1950 年 11 月发出《关于新区结合土改进行查田评产的决定》，指出：“查实田亩，评好产量，实为贯彻农业

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 555 页。

税法与实现公平合理负担的基础，此项工作如能与减租土改工作结合进行，可以节省人力和时间，因此，新区秋征后应结合减租土改，进行查田评产。”1951年7月5日，财政部发布《农业税查田定产工作实施纲要》，指出：“为贯彻农业税依率计征，达到合理负担，并鼓励农民积极生产，必须查清田亩，定实产量”，并对各地查田定产的工作进度作了规定。从此，各地相继开展查田定产工作。

查田定产是合理、准确地征收农业税的依据。旧中国田赋征收积弊很多，如存在地主勾结官府“有田无赋，田多赋少”，而农民则是“无田有赋，田少赋多”的现象。抗日战争以前，全国耕地面积总计1404739400亩[①]，而当时国民党政府统计的田赋课税面积为1020548078亩[②]，仅相当于全国耕地面积的73%，说明存在着大量的无税黑地。

查田定产是在查清田亩的基础上，再确定土地的常年产量，按土地常年产量计税，可以做到合理负担，从而起到鼓励农民增产的作用。查田定产的内容包括：清查土地亩数，划分土地类别，评定土地等级，确定土地常年产量。常年产量是指根据当地自然条件、经营条件和种植习惯，在平常年景下全年应收获的产量。到1952年年底，全国已有16个省，约占全国耕地面积66%的地区推行了查田定产；有9个省约占全国耕地面积26%的地区正在推行；还有5个省约占全国耕地面积8%的地区尚未推行[③]。

经过查田定产，计税田亩基本查实，评定的常年产量基本上接近真实，但是个别地区所定产量则有偏高现象。据统计，1951年和1952年两年，全国共查出隐瞒黑地7000万亩[④]。1952年，全国计税耕地亩数达到16.2亿亩，比1949年的15.8亿亩增加0.4亿亩。计税的常年产量达到2374.2亿斤，比1949年提高了31.2%。

在查田定产的基础上，实行依率计征。1951年对1950年实行的税率作了调整。调整的内容有：一是由于土地改革消灭了地主经济，原来限制地主经济的最高税率由42%下调为30%；二是由于抗美援朝战争发生后，需要增大财政支出和粮食供给，要求提高农业税率。1951年6月21日中共中央在关于决定农业税提高一成的问题给各中央局的指示中指出：“为了弥补赤字，为了国家能确实

① 严中平等：《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第356页。

② 《田赋会要》，下册，第47～49页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第1054页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第1092页。

掌握一定的粮食和经济作物（这是根据今年买不到棉花所得出的一条经验），今年公粮仍以增加一成为有利。”“新解放区已经土地改革的地区，农业税率仍采用全额累进制，在最高累进率不得超过30%，最低不得少于5%限度内，由各大行政区人民政府根据各地具体情况，拟定新的税率执行。”[①]最低税率由1950年的3%提高为5%。

老解放区继续实行比例税制。华北老区，1949年和1950年为每亩正税征收小米22斤，地方附加5斤；1951年调整为每亩正税小米21斤，地方附加不超过正税的20%（即最高不超过4.2斤小米）。东北老区，1950年规定：黑龙江和吉林省正税率为22%，辽宁省为18%，热河省为13%；地方附加不超过正税的15%。1951年正税率未变，地方附加调为20%。内蒙古老区，1950年正税税率为20%，地方附加为2%（即相当于正税的10%）；1951年调整为每垧产量在700斤以下的土地正税税率为13%；每垧产量在700~1100斤之间，正税税率16%；每垧产量1100斤以上的正税税率为21%；稻田正税税率为16%；锡、察两盟正税税率为13%；地方附加不超过正税的20%。山东老区，1949年每亩征收正附税共46斤，1950年降为27斤，1951年又改为正税税率20%（即每亩30斤），地方附加不超过20%。陕甘宁老区，1950年把正税税率由20%～23%，降为18%～20%，地方附加仍不超过正税的20%[②]。

“依法减免”，是指农民在遇到不可抗拒的天灾人祸、其收入水平下降时，应依照法律规定给予适当减税或免税。1951年4月，财政部颁布《农业税灾歉减免办法草案》，各大区都制定了农业税灾歉减免办法并公布施行[③]。1952年8月14日，为贯彻中共中央关于切实依法减免农业税的指示，政务院颁布《受灾农户农业税减免办法》。1952年的农业税征收办法规定的减免中，比过去增加了“革命老根据地减免”一项，受灾农户的减免成数也比过去有所提高。在实施办法方面，为避免虚假，使减免确实落在应该享受的农户头上，实行了“自下而上的调查，自下而上的评议，报经人民政府批准”三者相结合的方法。1952年全年共减免正税和地方附加税额286万吨，占应征税额的13.8%[④]。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第1025页。

② 《中国农民负担史》，第4卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第77～78页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第106～109页。

④ 《中国农民负担史》，第4卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第98页。

（四）统一累进税率，取消地方附加，减轻农民负担

1952 年，根据中共中央确定的“查田定产，依率计征，统一累进，决不附加”[①]的方针，由中央人民政府统一拟定税率。1952 年 6 月 16 日，政务院公布了全国统一的《晚解放区已经完成土地改革地区的税率表》[②]。执行统一税率的结果，在华东区，平均每人农业收入在 550 斤以下的，税率一般降低了 1~2 个百分点，750 斤以上的则有所提高；在中南区，650 斤以下的都有所提高；在西北区，850 斤以下的有所提高，1050 斤以上的有所降低；在西南区原来适用第一种税率的地区，450 斤以下的有所提高，1050 斤以下的有所降低；在西南区原来适用第二种税率的地区，400 斤以下的有所提高，750 斤以上的有所降低[③]。同时，取消了地方附加。农民实际负担有所减轻（原地方附加相当于税率的 20%）。

为了规范地方税收，切实减轻农民负担，1952 年 6 月 16 日，政务院发出《关于一九五二年农业税收工作的指示》，规定：“全国各地农业税的地方附加，一律取消。今后对农业只由中央统一征收一道农业税，不再附加。”[④]为了保证上述决定的实施，避免地方政府为增加收入超收农业税，1952 年 7 月 23 日，中财委发出《取消一月财政会议所决定的公粮超收分成办法》，规定：“中央公粮和地方附加公粮统一为中央公粮，统一征收，取消附加名义，乡镇经费，除按夏季征收公粮数的六分之一折款，拨交给地方作为下半年财政开支外，再由中央补助一万亿元（旧币）。因而 1952 年 1 月全国财政会议所决定的超收分成办法，应即取消，特告。”[⑤]

老解放区继续实行比例税制，税率未变，但取消了地方附加，农民负担减轻。

1952 年 8 月 14 日，政务院在《受灾农户农业税减免办法》中规定：“凡农作物因水、旱、风、雹、病、虫及其他灾害而致歉收的受灾农户，应依本办法减免其农业税。”受灾农户分五等：以常年产量为标准，全户歉收在六成以上，

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991，第 115 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 1034 页。

③ 《中国农民负担史》，第 4 卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第 74 ~ 75 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 1995 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 1035 页。

为一等灾户，免征其全部应征税额；歉收五成不到六成者，为二等灾户，减征其应缴税额的七成；歉收四成以上不到五成者，为三等灾户，减征其应缴税额的五成；歉收三成以上不到四成者，为四等灾户，减征其应缴税额的三成半；歉收两成以上不到三成者，为五等灾户，减征其应缴税额的两成半。歉收不到两成者，不视为受灾户，不予减免[①]。1952 年全年共减免正税和地方附加税额 286 万吨，占应征税额的 13.8%[②]。

1949~1952 年，农业税实征税额及其占农业生产量的比例如表 20-4 所示。

表 20－4　1949～1952年农业税实征税额及其占产量的比例

年　份	1949	1950	1951	1952
农业实产量（折合细粮，亿斤）	1847.1	2195.4	2493.2	2924.2
实征税额（细粮，亿斤）	248.8	269.7	361.5	357.8
占农业实产量的比例（%）	13.5	12.3	14.5	12.2

资料来源：《中国农民负担史》，第 4 卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第 119 页。

从表 20-4 中可以看出，1951 年全国农业税实征数额达到 361.5 亿斤，比 1950 年增加了 34%，除了主要由于发生了抗美援朝战争、政府追加了国家税收预算，还由于在查田定产中，查出了 7000 万亩“黑田”，使计税产量大幅度增加。1952 年农业实产量有了较多的增长，农业税实征数额不仅没有增加反而有所下降，因而农民负担有所减轻。

三　工商税收的调整

（一）1950年调整工商税的背景

1950 年之所以要调整工商税收，一是工商业呆滞，二是税制不健全。调整工商税是“调整工商业”的重要组成部分。

1950 年 3 月，在“统一财经”的实施过程中，由于财政和货币政策的实施力度过大，银根趋紧，需求大大收缩，使得处于结构调整中的工商业出现呆滞局面[③]。为此，政府从 4 月着手调整工商业，工商税收的调整是其中的重要内容。

新中国成立初期，工商税沿用旧税制，加上征税任务重、要求急，税收工

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 112 页。

② 《中国农民负担史》，第 4 卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第 98 页。

③ 详见本书第十一章。

作存在不少弊端，如负担不合理，畸轻畸重，税目太多，有的重复且不明确；计税方法和估价不统一，手续繁杂；等等。统一税制后，征收工商税有三种方法：自报查账依率计征、自报公议民主评定、自报公议民主评定基础上的定期定额征收。最好的方法应是自报查账，依率计征。但当时受工商业账目不全、税收工作人员经验不足等因素的制约，民主评议是多数地区采取的主要方法。民主评议的优点是在账册不全的条件下，依靠群众能大体保证负担公平和足额征收；缺点是随意性较大，负担公平的原则难以贯彻。正如长沙工商界代表所言，在执行过程中发生了以大户挤小户或以小户挤大户以致负担不公的现象。由于税务部门在公布工商业税、货物税两个主要税法时，未能同时公布实施细则，各地税务局对于税法条文的解释和引用极不一致；税收任务是按税率估定的，在执行过程中曾发生任务和税率相互矛盾的情形；有些本来可以简化的税种、税目和管理，也未简化。此外，税务干部中作风生硬的现象也引起纳税人的反感。由于工商税收工作存在较多问题，对其进行调整势在必行。

（二）调整工商税的具体措施

1950 年 4 月制定了调整工商业的方针后，国家决定调整税收，酌量减轻人民负担[①]。1950 年 5 月 27 日至 6 月 17 日，财政部召开了第二届全国税务会议，讨论修订了《工商业税暂行条例修正草案》、《货物税暂行条例修正草案》、《交易税暂行条例草案》、《利息所得税暂行条例草案》、《关于整理地方附加的决定》、《工商业税暂行条例实施细则草案》、《合作社缴纳工商业税暂行办法草案》、《摊贩营业牌照税稽征办法草案》、《临时商业税稽征办法草案》、《工商业税民主评议委员会组织通则草案》、《货物税暂行条例实施细则草案》、《管理卷烟用纸暂行办法草案》、《管理半机制手工制卷烟暂行办法草案》13 件税法草案。

1950 年 6 月 29 日，政务院财经委员会发布了《关于全国开始调整税收的通知》，对调整的内容先行公布，并于 7 月 1 日起在全国实行。1950 年 7 月 12 日，《人民日报》发表了《调整税收的两大原则》的社论，指出调整税收的两项主要原则是："一、巩固财政收支平衡；二、照顾生产的恢复和发展。"1950 年 12 月 19 日，政务院公布了修订后的工商业税、货物税、印花税、屠宰税、利息所得税 5 个税种的暂行条例。税收调整的内容主要有 4 个。

第一，调整税种。将《全国税政实施要则》确定的 14 种税减为 11 种，其中，薪给报酬所得税和遗产税暂不开征，地产税和房产税合并为一种征收。

第二，调整税目。为促使生产恢复和发展，对有关生产的原料器材予以停征。

① 毛泽东：《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》，1950 年 6 月 6 日。

停征品目共387个；合并征收的品目391个，调整后的货物税征收品目由1136个减为358个。印花税的品目由36个减为25个。

第三，调整税率。所得税实行5%～30%的全额累进税率，将所得额100元以下征收5%改为300元以下征收5%；所得额3000元以上征收30%改为1万元以上征收30%。将14级累进改为21级累进，以减轻中小工商业者的负担。临时商业税由4%～6%的5级累进税率改为按5%的比例税率征收。降低了货物税部分税目的税率，盐税减半征收，其他各税税率酌量降低。

第四，简化征收办法。改进民主评议方法，达到合乎依率计征的标准。评议前，要对工商户分等级，分别选择一定比例的典型户进行调查，求得各行业的营业额、标准纯收益率和等级所得额。然后由各行业或区评议委员会分别进行评议，对具备查账条件的工商户，可改为自报查账，依率计征。所得税半年估征一次，年终结算，多退少补。具体规定分支机构、联营、外埠采购、特约代销等经营形式的征税办法。简化货物税的征管手续，11种货物完税后，不用办分运手续；评价核税，要按出厂价或不超过第一次市场批发价的规定计税；将税价调整临界由物价涨落15%改为10%；出口货物经过批准后，可办理退税手续。

通过调整工商业，市场繁荣，城市税收逐渐增长，如表20–5、表20–6所示。

表20－5　1950年城市税收增长情况

	1月	6月	7月	8月	9月
以货币计	100	181.9	194.9	221.5	276.1
以粮食计	100	143.9	151.9	185.9	239.3

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第482页。

表20－6　1950～1952年工商税收情况

年　份	1950	1951	1952
工商税收（亿元）	23.6	47.5	61.5
以1950年为100	100	201.3	260.6

资料来源：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第418页。

四　税收征管

（一）工商业税、货物税稽征管理制度的建立

建立比较严密的税收征管制度是税收工作的重要基础。在1950年2月26

日至3月13日召开的全国货物税业务会议上，代表们认为：在货物税的征收管理中，税户管理、评价、核税、分运量、票照花证、检查缉私等都很重要，完税照证的使用和管理是主要环节，为防止偷漏税，货票同行的制度仍须坚持。会议通过的《货物税暂行条例》对评价核税以及完税照证的种类作了统一规定。

1951年6月，在第一次直接税业务会议上，税务总局对工商税收制度管理提出了统一的要求："实行四建：（1）建段专营；（2）建业归行；（3）建账簿；（4）建发货票，以便把控制税源工作深入到户，并控制到记录。""掌握四数：（1）掌握行业户数——行业数和户数；（2）掌握三额——营业额、所得额、资本额；（3）掌握各种价格——进货价、销货价、批发价、零售价、时价、原价；（4）掌握有关比率——毛利率、纯益率、开支率、折旧率。"①根据这一要求，大中城市税务局建立了专责管理制度，把专责管理和分段管理结合起来，以分地段管理为主。会议明确了专管人员的责任，对建账建票以及临商征税管理问题作出了统一规定，使工商业税的稽征管理制度逐步统一和建立起来。

（二）反偷漏欠税

新中国成立初期，工商业偷税、漏税比较严重。据税务总局的不完全统计，截至1950年10月，全国查获违章案件137863件。上海市1950年秋季抽查的1677户工商业中，有逃漏情形的占43%；中南区漏税平均数为24.63%；西北区营业税、印花税、临时商业税的逃漏数至少在1/3以上②。工商业偷漏税的主要做法为普遍做假账。湖南邵阳专区税务局归纳假账情况有9种之多。如"偷账"，即记水牌、纸条而不记账；"二合一"，即一套记大笔交易，一套记小数；两套账，一真一假；三套账，比例数字由小到大，以备税务机关查出第一套假账时以第二套搪塞；以及打折扣记账、以暗号记账、空户头账等，有的根本不记账③。1952年，上海市税务局对所得税进行查账后，归纳在账册上弄虚作假来逃税的5种花样：逃漏销货，虚列销货折让；抬高进货，隐匿进货折让；虚列及抬高期初存货；隐匿漏盘存货，抑低期末计价；虚列佣薪及呆滞损失等费用。货物税偷漏手法也是五花八门。

针对私营工商户偷漏税的情况，税务部门总结了一套反偷漏税的方法。对货物税采用了"货照同行"、"完税证"、"查验证"，在征收上采取了驻厂征收、

① 崔敬伯：《第一次直接税业务会议总结报告》，1951年6月29日，《税工研究》1951年第7期，第5页。

② 《工商业税中的逃税问题》，《税工研究》1951年第3期，第12页。

③ 邵阳专区税务局：《假账的几种记载方式及花样》，《税工研究》1950年第7期，第25～26页。

起运征收和查定征收三种方式，并在重要口岸设置检查站、组进行检查缉私工作。对工商业税，采取了自报查账、民主评议和在民主评议基础上的定期定额征收的方式，以防止和反对偷漏税。税务部门总结的反偷漏税办法是：宣传教育，配合群众检举，掌握材料，加强干部力量。1951 年 4 月，第三届全国税务会议提出了反偷漏的八项措施：（1）依靠店员职工护税；（2）与有关部门协税；（3）加强外勤干部配备；（4）招收查账技术人员；（5）加强驻厂征收，控制重点税源；（6）建立健全集市管理委员会及农村税收委员，建立税收机构的基层组织，充实干部力量；（7）建立摊贩管理委员会或管理处；（8）实行临商证[①]。

为了清理欠税，1950 年 1 月和同年 12 月颁布的《工商业税暂行条例》及修正的《工商业税暂行条例》对于拖欠税款规定了处罚条款。税务部门依靠职工、店员，摸清税情，依据政策，对不同情况区别处理：对个别因遭自然灾害缴纳税款确有困难者及历年积欠无法追回者，经当地财委批准酌情减免或核销；对因经济情况发生变化，缴纳税款确有困难者，亦可准其缓期或分期缴纳；因税务机关核税不当造成的滞纳，应主动予以调整；对于无故拖欠不缴者加紧催交；对个别刁顽抗税户应移送司法机关从严处罚[②]。

反偷税漏税是“五反”运动的重要内容，税务部门在运动中提供资料，配合“五反”运动调查，堵塞逃税漏税。据统计，北京、天津、上海、重庆、西安、沈阳、武汉、南京、广州、青岛十大城市，到 1952 年 2 月中旬，检举材料达 70 万件[③]。在运动中，税务部门抽调大批懂经营、能查账的骨干参加“五反”运动的清理工作。自 1952 年 3 月 8 日政务院批准北京市政府把工商户分为守法户、基本守法户、半守法半违法户、严重违法户、完全违法户五种类型后，各地税务部门依据这一原则进行定案和退财补税工作。上海市至 1952 年 6 月“五反”运动结束，全市退财补税户 38473 户，核对退财补税金额 3.175 万元[④]。

（三）组织协税护税

税收稽征管理工作不仅税务部门做，而且发动职工护税，各职能部门协助。

1951 年 3 月，第三届全国税务会议期间，召开了全国各省市税务局长和店员工会主任联席会议，讨论职工店员如何协助税收工作。5 月 9 日，税务总局发

---

① 《关于全国税务会议的总结报告》，《税工研究》1951 第 4、5 期合刊，第 5 页。

② 《继续大力清理欠税》，《税务工作通报》1954 年第 29 期，第 5 页。

③ 税务总局：《看，凶恶的资产阶级偷税漏税罪状》，《中央税务公报》1952 年第 5 期，第 1 ~ 3 页。

④ 上海市税务局：《“五反”退财统计》，1952 年 6 月；参见刘志城主编《中华人民共和国工商税收史长编（一）》，北京，中国财政经济出版社，1988，第 188 页。

出了《为加强与店员工会联系依靠职工店员开展检举偷漏以保护国家税收的指示》。此后，各地税务机关与店员工会正式建立了各级职工护税组织。到1952年12月底止，上海市税务局计有10522个协税组织，81511名协税干事。1952年11月，第四届全国税务会议进一步明确职工护税的三个原则：（1）护税与生产相结合；（2）只护税，不代替税务机关做具体的征收工作；（3）护税工作必须在工会的领导下进行，税务机关、税务人员应与职工建立经常的联系，并进行业务上的指导。群众性的护税工作产生了显著效果。如上海市1950年7月至1951年3月，处理的检举偷漏税的4000多件案件中，绝大部分是职工检举的。群众性护税，既协助了税收工作，又锻炼了职工，也教育了资本家。

新中国成立初期，税务部门还与工商行政、公安、交通、海关等部门建立了密切的关系。1950年1月27日，税务总局经铁道部同意，规定各铁路局在应税货物托运时索阅其完税照证，完税后方可起运。同年3月，又取得交通部同意，协助税务机关的稽查工作。1951年1月22日，税务总局发出密切与司法部联系的通知；1月24日，又发出《加强税局与有关部门工作联系》的通报，提出税务部门要主动地邀集当地公安、交通、铁路、邮电、工商管理、新华社及报社等部门配合工作。各地组织了纳税互助小组，进行爱国守法的宣传教育活动。

经过制度建设与加强税收征管，全国税收有了大幅度增长。1950~1952年，税收收入分别为49.0亿元、81.1亿元和97.7亿元，在财政总收入中的比重分别为75.1%、60.9%和53.2%，尽管其比重有所下降，但仍居第一位[①]。这对平衡财政收支、稳定物价功不可没（见表20-7）。

表 20－7　1950～1952年国家财政收入构成

单位：%

年 份	工商税收	农业税收	企业收入	债务收入	其他收入
1950	36.2	29.3	13.4	4.6	6.9
1951	35.6	16.3	22.9	6.2	10.0
1952	33.5	14.7	31.2	5.3	10.3

资料来源：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第419页。

① 《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第418～419页。

第四节 整顿地方财政和财政状况的根本好转

一 地方财政工作的加强

（一）新中国成立初期的地方财政情况

1949年8月，华北人民政府财政部[①]的戎子和、吴波[②]在《关于明年财政体制的初步意见》中，对国家财政体制提出初步设想：财政管理体制上采取国、省、县三级体制，凡数额较大、带有全国性的以及中央直接经管事业之收入划为中央收入，其他收入均应分别情况划归地方；凡是重大事业、国防建设、带有全国性以及中央直属各部门事业的开支，均应划为中央开支，其他开支均归地方。中央统一规定岁入岁出科目、会计年度、预算本值、财务供应制度、生活待遇标准及税收任务，增辟税源及省财政预算须送中央政府批准，县市预算并报中央备案[③]。

新中国成立后的中央财政部（以原华北财政部为基础建立）基本采用了这种设计，把财政划分为六级：中央财政、大行政区财政、省财政、县财政、区财政和村财政。中央直辖市及大行政区直辖市财政同省级，省直辖市财政同县级。设专署的地区，其财政属于省级范围，不另设一级财政。1949年年底，中共中央和中央人民政府确定了“统一财经”的方针。1949年12月12日，在中财委召开的城市供应会议上，陈云明确指出：我们的政策应该是集中统一。1949年12月28日，中财委复华东财委的电报中指出：财政经济要统一管理，同时也照顾地方的实际，划一部分收入给地方。关税、盐税、货物税、工商税、公粮收入（除中央及大区批准的地方附加外）全归中央及大区支配，粮食统一调度。大的投资项目由中央掌握。1950年2月的财政会议为统一财经作了具体部署。由于各方面对财政管理体制有不同的看法，在统一财经前的准备工作中，中央有关领导人通过各种会议和新闻媒体反复强调统一财经

① 为华北人民政府的财政部门，后在此基础上组建了中央财政部。

② 戎子和、吴波当时分别为华北人民政府财政部部长和副部长，新中国成立初期他们都曾担任中央人民政府财政部副部长。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第211页。

工作的必要性，分析统一与分散的利害得失，要求各地树立全局思想，小公服从大公，克服本位主义。

为了整理地方财政，减轻人民负担，中央逐步统一了地方财政的负担办法与开支制度。在收入方面，1950 年秋曾规定公粮附加不得超过正税的 15%；规定城市地方附加只在公用事业收入和房地产税内附加，不得在工商税内附加。在开支方面，严格规定了地方财政的开支范围，乱收乱支的现象得以制止。但是，各地收支科目很不一致，收入控制过严，又发生开支困难。各地反映，除极少数城市外，收支差额很大。1950 年 12 月 7 日，中南区财委向中央反映：目前地方财政最感困难者为县与市两级。县开支包括乡村经费，有卫生教育、民兵、抚恤救济、会议经费、干部补助等，开支甚大，公粮两成附加相差太远[①]。在地方财政开支中，小学教育经费所占比例最大，占其 50% ~ 60%，难以解决。农村的优军工作也因经费困难无法解决。这些都要求加强地方财政工作[②]。

为了调整和规范地方财政，1951 年 3 月，政务院先后发出有关规定，明确地方财政系统和各级收支范围。同年 7 月 1 日，政务院又发布《关于进一步整理地方财政与平衡收支的决定（草案）》，对地方财政收支范围作了新的规定。随后，政务院又在关于编造一九五二年度预算的通知、指示和《关于一九五二年度财政收支系统划分的补充规定》中，进一步完善了上述体制。1952 年 11 月 22 日，政务院发出《关于一九五三年度各级预算草案编制办法的通知》，规定 1953 年度实行中央、省（市）、县（市）三级财政预算管理，并将乡（村）镇财政支出列入县（市）预算内，为县（市）的预算单位，由县（市）统筹。列入乡（村）镇财政预算的支出有：乡（村）镇的行政办公费、干部生活补助费，小学教员工资及学校公杂费；而乡村干部训练费、干部会议费则列入县预算（这一点基本与 1952 年同）。至于乡（村）自筹经费，仍然不列入预算。

（二）城市财政工作的加强

新中国成立以前，解放区以农村为主，干部对管理城市财政缺乏实践和经验。新中国成立后，统一财经，一方面保证了财政收支基本平衡，集中了有限的财力用于最需要的地方；另一方面，也限制了地方政府的灵活性，并造成地方政府财政收支出现较大的差额。因此，当物价基本稳定、财政状况有所好转后，政

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 704 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 736 页。

务院就于1951年3月重新划分了中央与地方的财政关系，实行三级财政，划分中央与地方的收支范围。于是,规范城市财政收支成为实行分级管理的重要保证。为了适应形势的发展变化，政务院于1951年3月31日发布了《关于进一步整顿城市地方财政的决定》（以下简称《决定》），指出：“平衡城市地方财政收支的原则，应当是根据当地必须举办的事业与人民负担能力，努力组织收入，保证必要支出，反对铺张浪费。”[1]

城市财政主要存在以下问题和特点：（1）城市基本设施年久失修，并严重不足。要改变基础设施方面存在的严重问题，满足城市居民生活的基本需要，需要较大的资金投入。（2）城市的失业救济、抚恤救济、失学问题、监狱修建、民兵、教育等开支必不可少，城市财政显得力不从心。（3）城市人民有较高的负担能力。可以发展市营企业，一方面解决就业问题，提高城市居民的收入水平；另一方面，也为市财政增加财源，使政府可以为解决城市居民的问题有条件和可能多征一些税。

为了调动市一级财政理财的积极性，促使它们努力组织收入，解决财政问题。《决定》对中央直辖市和大区直辖市财政的收入范围作了划分，其他城市参照执行。城市财政收入包括：（1）各项税收，包括房地产税、契税、车船使用牌照税、屠宰税、特种消费行为税等。收支有余的上缴，不足部分，由财政部或大区政府从其他税收内按比例留解。（2）各种附加收入。工商税附加，附加比率只能在10%~15%之内；房地产税附加，附加比率最高不超过20%；公用事业附加，各地均可因地制宜，不作统一规定；农业税附加，比率为20%。（3）市公营企业收入。各种中小型的轻工业、建筑工程、农场、公共事业的电气、电车、公共汽车和自来水等都可由市经营。市营企业除服从国家工业建设的统一方针和计划外，中央和大区不宜轻易接管。（4）各种规费因地制宜，不作统一规定。

《决定》中规定的收入连同各种开支，列入市预算。如市财政收支不能平衡，除中央拨给的市政建设费可由大区适当调剂外，其余须从地方组织的收入中解决。各城市在组织新收入时，必须由市人民代表机构通过；关系人民负担较大者，必须报经大行政区人民政府批准。

《决定》公布后，各市一级人民政府积极组织贯彻实施，在依靠地方税、附加费、规费等收入的同时，大力发展一些轻工业和小型市营企业，增加地方财政收入，以平衡财政收支，为城市建设积累资金。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第731页。

（三）乡村财政的整顿

根据毛泽东关于“乡村的财政问题、村干部的态度是关系四万万农民对我们的态度，城市派出所、警察的态度是关系城市人民对我们的态度问题”的指示[①]，1952年5月，全国财政会议决定进一步整理乡（村）镇地方财政。1952年7月、8月间，由政务院以及财政部、内务部、教育部、农业部、监委会、人事部、中共中央组织部、中央政策研究室等单位先后组织7个调查组，派往华东、中南、西北、东北大行政区，在16省53县中的74个乡进行了乡村财政、农民负担、小学教育及乡政工作调查。关于乡村财政收支，据16省34个乡镇的统计，各项收入所占比例：上级拨款占34.26%，募捐及摊派占33.45%，非法动用斗争果实占19.4%（其中广东揭阳县10个乡非法动用斗争果实占收入的43%），公产收入占7.91%，其他收入占4.89%。各项支出占的比例是：文教费占38.73%，行政费占20.36%，社会事业费（优抚、代耕、救济等）占14.26%，建设费占9.25%，其他支出占17.4%。据河南、河北、平原3省已初步建立了村财政制度的6个乡（村）统计，制度以内的开支占56%，制度以外但比较合理的支出约占24%，制度以外不合理的支出约占20%。在新区，不合理的支出部分所占比重更大。新老区乡村均有贪污现象，新区较老区严重。还有一些县和专区挪用大批地方经费，铺张浪费。“三反”运动以后虽有所减少，但未完全解决[②]。

根据以上调查，提出了以下整顿意见。

第一，把乡（村）干部的津贴和乡（村）政府的办公费、乡村小学教员薪资和乡村小学的办公费由国家财政包下来。这两项支出占乡村财政支出的60%左右。有条件的准许部分筹款，其余一切摊派一律禁止，确实保证不加重农民负担。筹款总数不许超过全年公粮的10%。实行半年一期的预算制度，只在制订半年预算时，才可提出应筹款兴办的事业项目和经费，不得随用随筹，时时摊派。乡村自筹经费必须确属出于人民自愿，经乡人代会通过，再经县人民政府批准。

第二，代耕代抚的开支在新区所占比例很小，如中南3个省14个乡的调查，仅占国家公粮的0.95%。在老区，代耕代抚是仅次于乡村教育费和行政费的支出。据华北区调查，代耕粮占国家公粮的8.12%。老区的烈军工属中大部分已是干部，对一部分已经转为薪资制人员应停止代耕，家中仍有劳动力可以不用代耕者也

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第738页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第738～741页。

不代耕。估计至少将有一半以上的代耕户不用代耕。

第三，清理乡村的小财务，其属于斗争果实者，应合理分配给贫苦农民；属于公产收入者，应分别划归乡村或区县以上的各级财政收入[①]。

经过以上整顿，乡村财政开支趋于公平合理。

二　财政状况的根本好转

通过一系列增收节支措施和加强企业财务管理等办法的施行，国家财政收入大幅度增加，不合理的费用得到控制，国家财政收支实现平衡。1951 年，国家财政总收入为 133.14 亿元，比 1950 年增长 1 倍以上；财政支出达 122.49 亿元，其中军费为 52.64 亿元，比 1950 年增长 88%；经济建设费为 35.11 亿元，比上年增长 1 倍多；文教费用达 13.44 亿元，比上年增长 80%；行政管理费达 17.45 亿元，比上年增长 30%，但在财政支出中的比例由上年的 19.3%下降到 14.2%。在“战争第一、稳定物价第二”的原则下，不失时机地进行了国民经济恢复所需的重点建设。1951 年预算原是一个赤字预算，但执行结果，却第一次出现收支平衡、略有节余的局面。

1952 年的预算经过 6 月的调整，收支完全平衡。从实际收支情况看，除 1950 年支出略大于收入外，1951 年、1952 年预算执行结果，收入都大于支出（见表 20-8）。预算从不平衡到平衡，执行结果从有轻微赤字到收入大于支出，充分说明共和国财政经济状况已经取得根本好转。

表 20 – 8　1950 ~ 1952年国家财政收支

单位：亿元

项目＼年份	1950	1951	1952
收　　入	65.19	133.14	183.72
支　　出	68.08	122.49	175.99
收支差额	-2.89	+10.65	+7.73

资料来源：财政部：《中华人民共和国财政史料》，第 2 辑，北京，中国财政经济出版社，1983，第 419 页。

物价是否稳定，是财经状况健康与否的综合反映。统一财经后，全国物价

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 741 ~ 742 页。

基本保持稳定。从批发物价指数看，如以1950年3月为100，则1950年12月为85.4，1951年12月为92.4，1952年12月底为92.6。从零售物价指数看，北京、上海、天津等8大城市的零售物价指数如以1950年3月为100，则1951年12月为94.6，1952年底为93.7；以1950年价格为100，全国消费品零售牌价指数1951年为112.2，1952年为112.1[①]。从批发到零售物价均呈现稳定的态势，也是经济状况根本好转的重要特征。

①《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第599页。

第二十一章
新中国金融体系的建立

新中国成立前后，全国币制尚未统一，人民币威信尚未确立，通货恶性膨胀，私营金融资本猖狂投机，金融业极度混乱。面对严峻的金融形势，中国共产党及新生的人民政权制定了严格管理金融业的方针政策。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》确定新中国金融事业的总方针是："金融业应受国家严格管理。货币发行权属于国家。禁止外币在国内流通。外汇、外币和金银的买卖，应由国家银行经理。依法营业的私人金融事业应受国家的监督和指导。凡进行金融投机、破坏国家金融事业者，应受严厉制裁。"[①]本着这一总方针，新中国金融业体系开始建立并开展工作。

第一节　国家严格管理金融的方针政策

一　货币政策

（一）统一币制

币制的统一是建立货币市场、实施货币政策的先决条件。人民政权在石家庄解放、华北各解放区基本连成一片时就制定了统一币制的方针。1948 年 11 月 27 日，华北人民政府宣布："华北银行、北海银行、西北农民银行合并为中国人

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 14 页。

民银行，以华北银行为总行。”[①]1948年12月1日，中国人民银行正式成立，发行人民币，并将其定为华北、山东、陕甘宁、晋绥解放区的本位货币，统一流通，迈出了统一币制的第一步。

此后，各解放区相继发布文告，宣布人民币为本位货币。1949年9月29日，《中国人民政治协商会议共同纲领》庄重宣布："货币发行权属于国家"，在法律上确立了人民币为中国单一本位货币的法定货币地位。

在建立统一的人民币市场的过程中，各地各级人民政府对市场上流通的伪金圆券、伪银圆券实行坚决、迅速、彻底肃清的方针[②]。同时，颁布了金银管理办法。1949年4月27日，华北人民政府颁布的《华北区金银管理暂行办法》规定："严禁一切金银带出解放区。在解放区内允许人民储存，并允许向人民银行按牌价兑换人民券，但不得用以计价、行使、流通与私相买卖。"[③]同年，华东区、华中区、华南区人民政府分别颁令，严禁金银计价流通。人民政府对外汇管理实行分区管理办法。各地人民政府分别制定了外汇管理暂行办法，禁止美元、港币等外币在市场流通。

到1949年11月中旬，除东北币、关东币、内蒙古地方流通券仍在流通外，其他解放区的货币基本统一。1951年4月1日，政务院决定收兑东北币、关东币、内蒙古地方流通券。1951年10月1日，政务院又决定收兑新疆省银圆券。至此，除在西藏地区仍允许藏币流通外，全国已解放地区的货币基本统一[④]，新中国由多元、分散的货币体系转变为集中统一的货币体系，为国家实施各项经济政策奠定了基础。

（二）严格管理货币

新中国实行严格的现金管理方针，首先控制现金发行。在此基础上，国家制定了一整套货币管理制度，以调控包括短期存款及长期存款在内的货币供给。

1950年3月，政务院指定中国人民银行为国家现金调度的总机构，强调"一切军政机关和公营企业的现金，除留若干近期使用者外，一律存入国家银行，

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第29页。

② 实施情况参见本书第九章。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第180页。

④ 1959年8月10日，西藏自治区筹备委员会决定限期收兑藏币，禁止藏币流通。

不得对私人放贷，不得存入私人行庄，违者处罚。”[1]4月7日，《政务院关于国家机关现金管理的决定》重申：“凡一切公营企业、机关、部队及合作社等所有现金及票据，除准予保留规定之限额外，其余必须按照中国人民银行存款办法存入当地中国人民银行或其委托机构，不得存入私营行庄”，各公营企业、机关、部队及合作社之间经济往来须用转账支票，由中国人民银行转账、汇拨，除发放工资、向农村采购及零星开支，均不得以现金支付[2]。

在实施严格的现金管理的同时，中国人民银行着手制定货币发行库制度、现金管理制度、金库制度、金融检查制度、清算制度等规章制度，建立了货币管理体制。

为掌握基础货币的供给，早在1949年10月，中财委发布了《关于建立发行库的决定》，要求发行库款与银行业务款及金库款完全分开，发行库款的支配权属于中央财政经济委员会。各地遇有临时急需，只能在暂准支用限额内先向发行库支款，事后必须补办手续。此外，各地只有为调剂货币流通种类、清付汇兑差额、收兑黄金等才可动用库款。1950年10月，中国人民银行制定了《中国人民银行发行库制度》，规定发行库分设总、分、支三级机构，总行设总库，省、市分行设分库，中心支行设支库，县支行酌设保管库，并规定了各级发行库的编制、职掌、任务等。

为统一灵活运用资金，提高资金使用效率，中国人民银行建立了现金管理制度。政务院“指定人民银行为国家现金调度总机构”[3]，颁布《政务院关于国家机关现金管理的决定》，制定了《机关公营企业合作社现金管理施行细则（草案）》，使现金管理走上制度化。1950年3月15日，中国人民银行颁布《统一资金运用与调拨制度》，其中规定：资金运用采取总行、区行、分行三级集中管理制与调拨制，汇兑差额仍采用总行、分行两级清算制与调拨制；规定各分行及总行要按规定时间编订年度、季度、月度财务计划。1950年10月25日，中国人民银行正式制定了《货币管理实施办法》、《货币收支计划编制办法》。《货币管理实施办法》规定：中国人民银行有权对各单位现金管理、划拨清算、短期信用、基建投资等工作实行检查监督；各单位之间不得发生赊欠、借贷及其他商业信用；

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第80页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第80页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第80页。

并规定各单位库存现金数量及用途等。为弥补综合货币收支计划不能真实反映货币流通的不足，中国人民银行还建立货币出纳计划制度，另编现金出纳计划，“成为调剂货币流通的指标”①。

1950年3月3日，政务院颁布《中央金库条例》，决定中央人民政府设中央金库，各大行政区设中央区金库，各省（市）设中央分金库，各县（市）设中央支金库，金库款的支配权属于中央人民政府财政部。同时，全国还建立了铁道金库、贸易金库。金库制度力争“三平”②，成为稳定金融的重要工具。

此外，中国人民银行还逐步建立起有效的结算制度。1949年11月，中国人民银行在全国开展了汇兑业务，实行集中清算，解决清算困难。具体的清算调拨及账务处理如下：一省范围内由省分行集中清算，各省间及平、津、沪、宁、汉、济、西安间汇兑，由总行集中清算；如果未建发行库或发行库不能解决汇差，两分行间可直接送现，但仍须经总行转账以利集中。经过一年多的实践，1951年8月，中国人民银行颁发了《中国人民银行国内汇兑章程》、《中国人民银行汇款（包括代收款项）统一收费办法》。随着通汇网的扩大，汇兑清算覆盖面越来越广。货币管理制度建立以后，中国人民银行又开始推行银行划拨结算制度，要求机关、事业、企业、部队等单位在当地银行开立账户，各单位经济往来，均应通过银行账户结算。并规定，同城间划拨清算采取“结算收支凭证”结算，往来户之间及往来户与结算户间清算使用“转账支票”，各单位对私人及私营企业结算使用“专用支票”结算。如果属于异地间清算，可采用委托付款、委托收款方式。发行库制度建立后，汇差清算则采用了两级清算调拨，分行间及省内有发行库的分支行间的汇差均由总行清算，通过发行库调拨。

关于对苏联、东欧国家间的国际清算制度，1951年8月20日，中财委颁发了《国际清算实施暂行办法》，规定：各企业对各国出口货物时，均应先得到国内外银行信用担保，每年6月底或12月底人民银行根据协定与各国有关银行办理结算。各单位若对一国或数国直接或间接地居于债务或债权地位，由贸易部门以增加输出或减少输入方法平衡，或经该国同意以其他方法平衡。基本协定期满后的债务，若必须以贵金属或自由外汇清偿，应由有关单位向中财委请准所需贵金属或外汇，向银行兑换偿付。

这样，随着货币管理制度的不断完善，国家银行集中了短期信用，掌握了

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第105页。

② “三平”是指财政收支平衡、现金收付平衡、物资调拨平衡。

基础货币的供给，为实施货币政策进而实施经济政策奠定了基础。

二　接收官僚资本金融机构

中央银行、中国银行、交通银行、农业银行、中央信托局、邮政储金汇业局及中央金库为主体，构成了旧中国官僚资本的金融机构。1949 年 3 月 20 日，中共中央确定："国民党反动政府的中央、中国、交通、农民四行和合作金库及其一切产业，经各地军事管制委员会接收后，原则上应交由中国人民银行负责接管，暂时得委托我各地军管会代管。其他国民党统治区的地方政府银行及官僚资本银行，均归我各地方银行接管。"①同年 9 月 29 日，在《中国人民政治协商会议共同纲领》中，正式确定"没收官僚资本归人民的国家所有"②的大政方针，在法律上肯定了对官僚资本金融机构的没收。

对官僚资本的金融机构，人民政府决定："凡属国民党反动政府经营的金融机构，不论国营、省营、市营、县营一律没收接管"；"凡属四大家族（及罪大恶极之战犯）用私营面目出现者（如孔祥熙的裕华银行）一经清查确定，即可全部没收"；凡是官商合办银行，"可由我派员监理继续营业"，"使其业务经营符合我之需要"③。对旧银行的工作人员，除了"凭门子吃饭，无一技之长，有政治问题者，则应迅速遣散或送有关部门处理"外，一律量才录用。对于债权、债务问题，人民政府规定："敌伪国家银行之债权，应无条件地全部接收，并尽可能地追回，至少要改换契约"；"其债务则应视其具体情形之不同，有条件地承认之，属于私人商民之正当债权可分别偿还，不正当者如黄金存款、美金公债等则不予承认，属于公营企业者内部轧账，不再过现。"④

根据上述方针，人民政府在接管官僚资本金融机构的基础上，建起新的金融机构。人民政府将"所有伪中央银行、省市地方银行及其下属机构，均改编为人民银行的分行和办事处、分理处"⑤，按照"边接管，边建行"的政策，建立

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 17 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 19 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 19 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 21 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 68 页。

起中国人民银行的各级分支机构[①]。

1949年，人民政府接管中国银行的总管理处及各地分支机构，政务院于1950年指派公股董事监察人及董事长。中国银行逐步被改造成为新中国的外汇专业银行。中国银行实行总、分、支三级机构设置，国内各级分、支行受中国银行总管理处及同级中国人民银行领导，国外机构直接受总管理处领导[②]。中国银行改组后，其股本分为60万股，其中1/3为私股；以股份有限公司的组织方式经营，为公私合营的国家资本主义企业。

人民政府接管交通银行后，将其改组改造成为经营工矿交通事业长期信用的专业银行，其主要任务是：（1）统一办理公私合营企业中公股股权的清理和管理工作；（2）从1951年5月起，接受中国人民银行委托，办理国家对基本建设投资的拨款监督工作；（3）组织领导长期资本市场。交通银行也实行总、分、支三级机构设置，总管理处下属行、处受交通银行总管理处及当地中国人民银行双重领导。1952年5月，为了适应国家基本建设的要求，交通银行改由中央财政部领导。

人民政府还接管了国民党政府官僚资本保险机构中国、中信、中农、太平洋保险公司。在原来各解放区地方性保险公司及改造官僚资本保险机构的基础上，国家于1949年10月20日正式组建中国人民保险公司[③]。国家还以原中国产物保险公司为基础，设立专营国际贸易及有关外汇业务的中国保险公司，到1952年，中国保险公司在香港、澳门、新加坡、吉隆坡、槟城、雅加达、泗水等地建立了分支机构。

三　整顿私营金融业

新中国成立前后，私营金融业的投机加剧了通货膨胀，人民政府采取了有力措施加以整顿。虽然私营金融业的信贷、汇兑等业务“起着调剂社会资金和扶助有益于国计民生的工商业发展的积极作用”，但如果他们利用存款投机，则对国民经济有害。所以，人民政府对私营金融业采取疏导政策，加以严格管理。

人民政府为私营金融业划分了业务范围，包括：收受各种存款、办理各种放

---

① 此外，新中国成立前夕各解放区创设的13家地方金融机构在中国人民银行建立后已逐渐转为中国人民银行的各级分支行。1950年8月，中国人民银行区行行长会议确定了总行、区行、分行、支行四级管理体制，1951年1月取消中心支行，1952年5月再次精简各级银行内部机构，将四大业务部门分开。1951年7月10日，政务院曾批准设立了农业合作银行，1952年5月又并入中国人民银行。1952年年底，中国人民银行已基本具备计划经济时代金融体系的模式。

② 1952年中国银行与中国人民银行国外业务局合署办公，对外仍挂中国银行的牌子。

③ 1952年5月，中国人民保险公司划归财政部管理。

款及票据贴现、解放区境内汇兑及押汇、经中国人民银行特许之区外及国外汇兑、票据承兑、代理收付款项、工矿业投资、保管贵重物品等[①]。严禁私营金融业经营的业务包括：不准成为公私商号或其他银钱业之股东（工矿业投资除外），不得收买或承押本行庄之股票，不得购置非营业所需之不动产，不得兼营商业、囤积货物或代客买卖，不得吸收一切军政团体机关及公营企业存款，不得经营金银外币买卖或抵押放款等[②]。

人民政府还采取限期增资的方针，淘汰资信差、投机性大的行庄。如华北区规定私营银行最低资本额需要2000 ~ 5000元，银号钱庄需要300 ~ 600元[③]；华东区规定，上海市私营银行信托公司最低资本10000 ~ 20000元，私营钱庄最低资本需要6000 ~ 12000元，限一个月内增足[④]。

为防止私营金融业信用膨胀，人民政府规定：私营金融业不得签发本票；信用放款不得超过存款总额之半；存入其他行庄的款项不得超过其存款总额的20%（存入公营银行除外）[⑤]；所收存款必须按规定比率分别缴存保证准备金及备付准备金等。华北区规定：私营金融业法定准备金率活期存款为10%，定期存款为5%；备付准备金率活期存款为10%，定期存款为5%[⑥]。

对私营金融业存放款利率，中国人民银行也实施干预政策，如华北区规定："银钱业之存放利率，由银钱业公会视当地市场情况拟订，呈请当地人民银行核定。"[⑦]可见人民政府在整顿私营金融业中已经开始使用存款准备金率、市场利率

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第920页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第921页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第921页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第926页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第926页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第922页。

⑦ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第922页。

来调控金融[①]。

此外，人民政府对私营保险公司也进行了清理整顿，规定其必须按业务种类缴存一定数额的保证金，必须按统一的条款、费率从事业务经营，不得自行向国外办理分保，不准经营投机性买卖等。旧中国保险业多集中于上海。上海解放后，1949 年 6 月 21 日到 7 月 5 日，63 家私营保险公司重新登记营业[②]。为集中私营保险业的财力，人民政府积极推动其合营。1949 年 7 月 27 日，上海市成立了再保险集团——民联分保交换处[③]，有 47 家私营保险公司加入。国营保险公司承担了私营保险公司的再保险，接受了民联分保交换处承保业务溢额部分的保险责任，切断了私营保险公司与外商保险公司原有的再保险关系。1951 年 7 月，在民联分保交换处的基础上成立公私合营的太平保险公司及新丰保险公司[④]。

四　取消外商金融机构特权

新中国成立前，外商银行是帝国主义进行对华经济侵略的工具。新中国成立初期，人民政府废除在华外商银行的特权，但对其合法经营及合法权益明确宣布给予法律上的保护。人民政府要求外商银行必须遵守中国政府的法令，在规定的业务范围内合法经营，不得经营未经人民政府允许的业务，不得代客或自己逃匿资金、套取外汇或进行别的投机。人民政府指定有信誉的外商银行代理中国银行买卖外汇，办理国外汇兑业务。

面对西方国家的对华经济封锁，人民政府利用外商银行的机构及对外关系，“对他们采取管理与利用的方针”[⑤]。外商银行在人民政府的管理下，代理中国国外贸易业务，其外汇头寸对中国增加出口、争取外汇发挥了作用，对中国外汇头寸的周转也起了调剂余缺的作用。

由于外商金融机构的特权被取缔，由此带来的巨额利润也不复存在。随着北平、天津、上海、武汉等大城市的解放，多数外商银行申请歇业。人民政

---

① 西方国家中央银行在实施货币政策时常运用公开市场操作、中央银行贴现率、法定准备金率三大政策工具影响基础货币的供给，以达到宏观调控经济的目的，这三大政策工具被称为中央银行的三大法宝。

② 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 373 页。

③ 民联分保交换处简称“民联”，不直接经营保险业务，主要经办火险的分保交换。1950 年 4 月 1 日，民联分保交换处实行改组，在原“民联”18 家公司的基础上，吸收久联分保集团 7 家公司参加，称为“新民联”。新民联分保交换处 1952 年 1 月底正式结束。

④ 1956 年 8 月，这两家保险公司合并为公私合营太平保险公司。

⑤《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 138 页。

府相应制定了“彻底清理，全部保值偿还中国人民的债务”的停业清理方针。1952年以后，在华继续开业的只有设在上海的汇丰、渣打（麦加利）两家英商银行[①]。

外商保险业在旧中国同样拥有特权，人民政府也依法予以取缔。1949年6月21日到7月5日，集中在上海的外商资本保险公司有41家按照人民政府的法令重新登记营业。与解放前夕比较，外商资本保险公司减少了1/3[②]。由于这些保险公司原先的特权业务逐渐被中国国营保险公司及私营保险公司接手，业务量日渐萎缩，到1952年，外商保险公司陆续申请停业。

第二节　城乡金融业务的展开

一　大力开办城乡储蓄

新中国成立前后四次大的物价波动，其主要原因是国家为弥补财政赤字向银行透支，银行超量发行货币。为稳定币值，抑制通货膨胀，国家通过贸易、财政、金融“三个部门，六路出兵”，即贸易部门抛售物资、暂减收购，财政部门加强税收、募集公债，银行部门吸收存款、收回贷款，通过货币紧缩政策，尽快回笼货币，减少流通中的货币量。

在金融方面，实施了两个主要措施：第一个措施是大力发行公债，吸纳过量货币。1950年1月5日，由中国人民银行代理发行1亿分人民胜利折实公债[③]。为防止发行公债造成市场银根过紧，人民政府采取了三项配套措施：一是依照市场银根松紧情况调节公债发行量；二是通过收兑黄金、美钞以酌量增加货币发行；三是调剂货币发行量，银根紧时多发货币以支持国营贸易单位收购物资，银根松时则抛出物资回笼货币。这些调控手段起到了中央银行以公开市场业务调节货币流量的作用。人民胜利折实公债的发行兼顾了国家与个人利益，因而很快超额完成了发行计划。

---

① 1949年中华人民共和国成立时，汇丰银行除设在上海、北京、天津、汕头的分行外，其他分行停业，1954年汕头、天津分行关闭，1955年北京分行停业，只有上海分行一直营业。1949年春，渣打银行先后电令天津分行及青岛、汉口、广州等支行停业，只有上海分行继续营业。两银行都办理由中国政府指定的外汇业务。

② 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第373页。

③ “分”为折实公债单位，每分以上海、天津、汉口、西安、广州、重庆6大城市的大米（天津为小米）6市斤、面粉1市斤、白细布4市尺、煤炭16市斤平均批发价格的总和计算。

实施货币紧缩政策的另一个措施是大力开展城乡储蓄业务，推迟居民的即期消费。人民银行运用利率杠杆兴办折实储蓄、保本保值储蓄等业务，并且适当调高了存放款利率。

折实储蓄是针对人们重物轻币心理开办的。这种储蓄方式早在1948年就由华北银行试办过，就是将人民币折成实物单位，按“折实单位”牌价保值储蓄。储户存取款均按牌价折成若干“折实单位”计算，“折实单位”价格上升而出现的币值差额由国家补贴。

为推行折实储蓄业务，1949年4月20日，中国人民银行颁布《定期储蓄存款暂行章程》，规定开办整存整付、零存整付、整存零付、存本付息四种折实储蓄；一个“标准实物单位”为面粉1斤、玉米面（或小米）1斤、布1尺三种货物价格之和，其价格以当地报纸公布之物价为准，并按存取款前5日平均物价计算[①]。由于物价上涨时折实储蓄存入与支取的牌价有很大差距，为防止商人投机，在举办初期，规定活期及定期1个月以下的折实储蓄只限于职工、教师等人员，3个月以上的定期存款不限对象。1950年3月18日，中国人民银行制定出《折实存款统一章程》，规定折实单位由各地人民银行选择适当的物品合成，除以前的四种普通折实存款外，另外开办机关公营企业及合作社定期折实存款、特种折实存款。与1949年相比，取消了对期限与吸储对象的限制。在农村，则推行了单一折实储蓄。这种储蓄以单一实物，按当地贸易机构公布的零售价为折实计算标准，到期支取时“听涨不听落”[②]。农村折实储蓄种类分为三种：(1)生产生活零存整付存款；(2)爱国有奖储蓄存款；(3)农村定额储蓄存款。

1950年3月以后，物价趋于稳定。针对人民群众对物价能否长期稳定存有疑虑，中国人民银行停办折实储蓄时又推出保本保值储蓄。保本保值储蓄按折实储蓄方式，存款时按折实牌价折算后存入，到期支取时若折实牌价上升，则按折实保值支付，如折实牌价不变或下落，则按原存入货币额保本付款。在农村则因地制宜，推出“大米单一折实储蓄”、“棉花双保定额储蓄”。保本保值储蓄充分保障了储户利益，深受群众喜爱。1950年开办这一储蓄种类初期，收蓄余额占到全国储蓄总余额的36.3%[③]。保本保值储蓄也是一种过渡性的储蓄方式。随着人民币信用的提高，其计价与储蓄职能得到正常发挥，1952年5月，中国

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第286～287页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第590页。

③ 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第429页。

人民银行区行行长会议指出："折实、保本、保值、单一折实等储蓄已没有必要继续保留"[①]，这些储蓄种类在1952年相继停办。

为了调节居民的储蓄与消费，中国人民银行灵活运用利率杠杆。在全国财经统一之前，为稳定物价，吸收居民存款，国家银行实行高储蓄利率措施。随着人民币币值逐步巩固，物价渐趋稳定，中国人民银行在1950~1952年9次调低储蓄存款利率，减少利率档次，缩小存贷利差，以减轻工商业负担，促进居民消费[②]。1952年下半年，全国开始执行统一的利率标准，与1949年的利率标准相比，活期存款由月息30‰~60‰降为4.5‰，6个月定期存款由月息150‰降为10.5‰，一年期定期储蓄降至12‰。

二 积极开展信贷业务

中国人民银行在开展储蓄、吸纳货币的同时，积极运用信贷杠杆，扶持工商业的生产经营。

新中国信贷管理体制尚未建立前，指导贷款工作的是中国人民银行的放款政策。1950年11月，中国人民银行总行召开了全国放款会议，制定了《放款工作制度》、《中国人民银行放款总则》、《中国人民银行工业放款章程》、《中国人民银行交通、运输、公用事业放款章程》、《中国人民银行贸易放款章程》、《中国人民银行质押放款办法》等信贷制度。1951年4月，中国人民银行又颁布了《中国人民银行埠际押汇办法》、《中国人民银行埠外购销放款暂行办法》，新的信贷管理体制初步确立下来。

《放款工作制度》规定了各级中国人民银行设立专职管理信贷的机构，总行办理中央一级企业贷款，中央各主管部系统的贷款，原则上由各地分行办理。放款实行抵押原则，以流动资产抵押为主。《中国人民银行放款总则》确立了信贷管理总纲。该总则规定：中国人民银行贷款对象是"凡有益于国计民生并符合国家经济建设之公营、合作、公私合营、私营及其他个体经济事业"[③]；规定中国人民银行贷款种类分工业、农业、贸易、合作事业、交通运输事业、公用事业及其他贷款；规定中国人民银行贷款方式分为质押、押汇、贴现、转质押、重

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第587页。

② 储蓄利率调整情况参阅本书本节"国家对存贷利率的调控"部分。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第338页。

贴现等，并以质押为主[①]，中国人民银行放款均按计划办理；还规定贷款人应负的义务、中国人民银行有稽核贷款用途的权利等。依照《中国人民银行放款总则》，中国人民银行制定了工业放款章程、小额放款章程、交通运输公用事业放款章程、贸易放款章程等更详细的信贷管理措施。《中国人民银行埠际押汇办法》则规定了埠际押汇种类、押汇货物保险费用、仓租、货物损失责任等事项。《中国人民银行质押放款办法》则制定了质押贷款的五种办法、质押品押期、质押品价值处理等事宜。

国家银行扶持工商业生产经营的信贷杠杆首先通过资金投放发生作用。中国人民银行1949年制定的贷款总方针指明信贷方向是扶持工农等生产事业，“先工、农业，后商业”[②]，在同等条件下执行“先工后商的原则”[③]。在1950年3月物价稳定之前，中国人民银行主要重点扶持国营经济，“其次是帮助各种合作社”，“在同等条件下，执行先公后私”的方针[④]。因此，中国人民银行的贷款绝大多数贷给国营经济，如天津分行在1949年上半年贷给国营经济的比重占88%[⑤]，至年底，共贷出1597万元支持200余家国营企业恢复和发展生产[⑥]。北京分行1949年发放的169.3万元贷款，其中80%支持了国营企业[⑦]。

1950年下半年起，国家调整工商业，公私关系是调整的重点。国家信贷政策也适当调整。中国人民银行提出在贷款对象上要“贯彻公私兼顾政策”[⑧]，决定“以贷款贸易部大量进行收购与加工的方式，协助调整工商业”；“以推动出口，大量收兑外汇的方式，提高侨眷及农民购买力，协助调整工商业”，“以贷款工

① “质押贷款”即抵押贷款，即银行要求借款者提供一定的抵押品作为物质保证，抵押品一般为易于保存和变卖的商品。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第310页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第312页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第312页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第312页。

⑥ 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第60页。

⑦ 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第61页。

⑧ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第317页。

商业的方式，直接协助工商业渡过困难”[①]。国营贸易贷款由中国人民银行总行办理，对私营工商业贷款则主要通过联合贷款银团办理。

扶持私营工商业的信贷政策主要采取下列方式：（1）扩大国营贸易部门的资金投放，以加工、订货、统购、包销间接扶持私营企业。（2）增大私营企业资金投放。1950年据33个城市统计，公私合营银行贷款总额为2.0082亿元，私营行庄贷款总额为4.3192亿元，公私合营银行及私营行庄贷款余额为1亿元[②]。（3）普遍开办押汇业务，为私营工商业提供信用支持。当时，押汇一般占各级银行放款的50%[③]。

在上述方针指导下，人民银行向国营贸易部门投入了大批利率低、条件宽的贷款。这些贷款由人民银行贷给贸易部的“贸易金库”，再由贸易部统一调度，充分供应国营批发机构资金。到1950年12月，中国人民银行对贸易部贷款比5月增长1倍以上，占全行资金运用的75%以上[④]，全年工商贷款的90%贷给了国营贸易行业，总计16.5亿元[⑤]。

1951年下半年中国人民银行为加大扶持私营工商业的力度，松动银根，贷款政策有所变化。对私营工商业的贷款政策提出“广泛开展，深入联系，大进大出，公私两利”[⑥]，“贷款对象以轻工业、手工业及运销商业为主”[⑦]。对私营经济的贷款额迅速增大了。而在具体执行这一政策时，出现了偏差，如西北区“七月以后放款成为片面的‘大出’，至九月底达812亿（旧币，合新币812万）”[⑧]。一方面是信贷资金猛增，另一方面是人民银行对贷款使用监督乏力，私营工商

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第358～359页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第437页。

③ 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第65页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第437页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第437页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第383页。

⑦ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第385页。

⑧ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第404页。

业趁机套用国家资金从事非法活动。贷款猛增导致基础货币发行猛增，引起物价上涨，到 1951 年 11 月“八个月来物价指数上升 13%”[①]，一些地区出现了市场混乱。1951 年年底，中国人民银行修改贷款政策，由“大进大出”转为“以存定贷”。此后，直到工商业社会主义改造完成，中国人民银行吸收的私营工商业存款都大于对其贷款，如表 21–1 所示。

表 21 – 1　1950 ~ 1952年私营工商业在中国人民银行存贷款比较

单价：亿元

年　份	存　款	贷　款	存贷款差额
1950	1.03	0.40	0.63
1951	3.38	1.55	1.83
1952	3.42	2.94	0.48

资料来源：尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 106 页。

1952 年“三反”、“五反”运动后，市场再次停滞，国家决定财经工作的中心任务是恢复市场。为此，国家银行紧急扩大对私营工商业的贷款，其放款政策要求：各级银行要加快发放贷款、放宽贷款条件。凡对国计民生有利而国营经济不能兼顾的行业，不论大小企业，均可得到放款，重点在大城市。到 7 月 20 日，中国人民银行对私营工商业放款达到 2.6090 亿元，为“三反”、“五反”期间最低贷款额的 2.8 倍[②]。国家银行向私营工商业紧急注入资金后，启动了市场需求，到 8 月，全国大城市市场已经恢复或接近恢复。

发放农业贷款，扶持农业生产，一直是国家银行投放信贷的主要方向。1951 年中国人民银行召开第一届农村金融工作会议后，确定了“深入农村，帮助农民，解决困难，发展生产”的方针，国家银行展开了多种农业贷款业务：一是为帮助贫困农民发展生产，打击高利贷活动，中国人民银行开办个人生产贷款与生活贷款，用于购买种子、农具等生产资料；二是为帮助农民销售农副产品，开办周转性贷款；三是开办国营农场、农田水利建设方面的信贷。据不完全统计，中国人民银行投入到农业的贷款，1950 年为 2.0868 亿（东北、内蒙古、新疆、川东除外），1951 年为 3.5489 亿元（东北除外），1952 年为 10.755 亿元。1950~1952

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 402 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 422 页。

年，农业贷款使用比例如下：国营农场及农林水利贷款中，林业占52.87%，农业占24.42%，水利占22.61%；对农民的贷款中，用于肥料占17.05%，副业占13.33%，牧畜占11.52%，农田水利占11.27%，种子占6.89%，农具占5.19%，手工业占3.43%，渔业占2.85%，其他占28.46%[①]。

中国人民银行对不同性质、不同行业的贷款实行不同的利率标准，以协调工、农、商各业及各种经济成分的生产发展，1950年3月28日降低利率时，规定公有制农、工业月息0.2%～1.2%，商业月息0.4%～1.4%；私有制农、工业月息0.6%～1.8%，商业月息0.8%～2%；私营工、农、商业月息高于公有制工、农、商业，商业月息高于农业[②]。此后，每次公布的贷款利率标准都是商业最高，工业居次，农业最低，而且，公有制性质的工、农、商业都低于私营性质的工、农、商业。

三　国家对存贷利率的调控

新中国成立初期，国家的利率政策经历了由幼稚到成熟的过程。1949年至1950年年初通货膨胀严重时期，国家的利率政策是软弱、幼稚的。当时国家银行认为提高利率会增加工商业的负担，不利于平稳物价、恢复经济，为减轻工商业的生产成本，实行低利率政策，试图用国家银行利率低于私营行庄利率的办法牵制市场利率，让市场利率跟着国家银行利率走。但是在通货膨胀中，这一政策不仅未控制利率的攀升，而且加速了货币贬值，助长了提款抢购风潮。

由国家银行独家实行低利率政策不能奏效后，人民政府决定在各地成立利率委员会，“由人民银行、金融业同业公会、工商联合会与工商主管机关代表组织之，统一拟订利率”[③]，各私营行庄必须共同遵守。但利率委员会对市场利率的决策仍不灵活，而且有不少行庄暗地抵制。中国人民银行利率跟着私营金融业利率走，难以发挥国家银行调控金融市场的功能。

在这种情况下，中国人民银行进一步夺取主动权，在利率委员会、私营行庄尚未确定当天的利率时，中国人民银行率先挂出牌价，与私营金融业展开竞争，迫使私营行庄的利率跟从中国人民银行的利率。在物价上涨速度快时，中

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第637、638页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第373页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第912页。

国人民银行迅速提高利率，利率水平远高于私营银钱业，一方面大量吸纳社会游资，另一方面因利率等于或大于物价上涨率，使投机利润变得极小或为负数，让投机商人有所顾忌不敢妄动，从而压低了通货膨胀。当物价平稳或趋于下降时，人民银行利率水平又挂低至私营行庄利率之下，以稳定市场①。

逐步降低利率是中国人民银行在国民经济恢复时期的工作方针。1950 年 3 月物价稳定后，金融市场出现存款户要求存入的货币不实行折实、借款户要求贷到的货币实行折实的新现象，中国人民银行提出利率“亟应下降，并严格管制行庄利率同时降低”②，制定了全国范围的利率表供各地参考，以改变利率过高的不正常状态，减轻工商业负担。1950 年 4 月 20 日，中国人民银行发出指示，要求调整利率及管制行庄利率，提出：“依照利率范围规定，最高额只适用于月初，以后每隔数日逐渐下降一次，期在月底前达到最低额，如情况许可，亦可降至最低额以下。对行庄利率，须加强管制，尽可能使与国行一致，如有必要以不超过当地我行私款存放利率的 20% 为准，酌情自动多降者不限。”③中国人民银行对利率的管理进一步加强。

上述决策在全国得到迅速贯彻。以上海为例，金融业利率委员会在中国人民银行上海分行领导下，逐步降低了存放款利率，从 1950 年 4 月 1 日到 22 日，存款利息由 54‰降至 15‰，放款利息由 225‰降至 96‰，7 天期定期存款利率由 114‰降至 48‰④。4 月 26 日与 3 月 1 日相比，利率委员会利率牌价降得十分迅猛，放款日拆借利率由 15‰降为 2.8‰，存款日拆借利率由 4‰降为 0.4‰，7 天期定期存款日拆借利率由 10‰降为 1.3‰⑤，上海成为仅次于南京的利率最低的大城市。

同年 5 月 12 日，中国人民银行又发出《关于继续降低利率的电报》，要求各地在 5 月 15 日前，1 个月期的存款利率最高限于月息 15‰，贷款利率最高限于月息 30‰。6 月 27 日，中国人民银行再一次降低了存贷利率水平。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 214 页。

② 中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第 16 页。

③ 《中国人民银行指示利率调整步骤及管制行庄利率希办理具报由》，见中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第 18、19 页。

④ 《中国人民银行上海市分行函陈本分行最近掌握之利率情况仍请督核赐予指正由》，见中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第 105 页。

⑤ 《上海金融业同业公会筹备会陈请放款利率暂停于三元左右以适应现阶段情势由》，见中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第 106 页。

1951年2月，全国基本实现了财政收支、现金收支、物资调拨平衡。中国人民银行提出了“组织资金，调剂信用，限制投机，利于生产”的利率政策，规定了1951年掌握利率的四项原则：（1）国家银行对公营企业利率（包括合作社），采取存放两低原则，利差原则应低，但必须能维持银行开支及部分上缴利润；国际清算中，所产生的存放款亦应计息，以鼓励快出快进。（2）国家银行对私营企业存放款，各地利率委员会采取存放两高，以接近市场利率为原则。（3）大中城市私营行庄利率，通过当地利率委员会实现国家银行在利息政策上的领导作用。（4）利率不能脱离市场情况，但也不能成为市场的尾巴，追随于市场利息之后朝订夕改，故各项放款利率的最高限额，由总行统一制定，各地国家银行通过利率委员会（无利率委员会者由各省市分行）依据当地经济情况，具体拟定各项放款利率，报总行备案①。

1952年6月21日，中国人民银行统一了关内各区行的利率水准，全面下调了存贷款利率，并要求私营行庄向此看齐。1952年下半年，全国统一执行降低后储蓄利率。1950~1952年，中国人民银行先后9次调低了储蓄存款利率，并减少了利率档次②，改变了通货膨胀时期的利率畸形状态。1952年年末，金融业全行业公私合营后，私营行庄的利率完全与国家银行的利率一致起来。表21-2反映了国民经济恢复时期国家银行逐步降低利率的过程。

四　保险事业的兴办

新中国的保险事业是在建立新的国营保险机构与改造旧的保险市场的过程中兴办起来的。中国人民保险公司的工作总方针是：“保障生产；促进物资交流；保护国家财产并提高人民福利。”③根据这一方针，中国人民保险公司开办了强制保险和自愿保险。

1949年12月，政务院作出国营企业必须参加保险的决定。1951年2月，又颁布实行强制保险法令。强制保险业务主要有：（1）国家机关、公营企业及县以上合作社的财产保险；（2）国家机关、公营企业及县以上合作社的运输保险；（3）运输工具保险；（4）乘客意外伤害保险。到1952年年底，财产及运输工具险保费收入达到7700余万元，支付赔款1200余万元，赔偿占保费收入的

① 《掌握利息的原则》，见中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第29～30页。

② 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第460页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第645页。

表 21－2　中国人民银行1949年5月12日与1952年5月25日利率标准比较

项目				1949 年 5 月 12 日利率（月息，‰）	1952 年 5 月 25 日利率（月息，‰）	降低点数
公营存款	活期			30 ～ 60	2.4	27.6 ～ 57.6
公营贷款	固定贷款（总行专用）				10	
	贸易	活期贷款	3 个月	75 ～ 150	11.1	63.9 ～ 138.9
			6 个月		11.4	63.6 ～ 138.6
			9 个月		11.7	63.3 ～ 138.3
			1 年		12.0	63 ～ 138
	工业	集中信用户	3 个月	60 ～ 120	6.0	54 ～ 114
			6 个月		6.9	53.1 ～ 113.1
			9 个月		8.1	51.9 ～ 111.9
			1 年		9.0	51 ～ 111
		非集中信用户	3 个月		6.6	53.4 ～ 113.4
			6 个月		7.8	52.2 ～ 112.2
			9 个月		8.7	51.3 ～ 111.3
			1 年		9.9	40.1 ～ 110.1
私营存款	活期			30 ～ 60	4.5	25.5 ～ 65.5
	定期		1 个月	60	6.0	54
			3 个月	85	7.5	77.5
私营贷款	工业			90 ～ 150	10.5 ～ 16.5	73.5 ～ 139.5
	商业			90 ～ 210	13.5 ～ 19.5	70.5 ～ 196.5
储蓄存款	活期			30 ～ 60	4.5	25.5 ～ 55.5
	定期		1 个月	60	7.5	52.5
			3 个月	85	9.0	76
			6 个月	150	10.5	139.5
			1 年及 1 年以上	面议	12.0	
农业贷款	生产			75 ～ 150	10.0 ～ 15.0	135 ～ 140
	水利		大型		7.5	142.5
			小型		9.0	141

资料来源：《中国人民银行关于工商放款政策及调整利息的指示》、《中国人民银行限期降低公私存放利率由》，见中国人民银行计划司：《利率文件汇编》，北京，中国金融出版社，1986，第 12、59 页。

15.58%；旅客意外伤害险保费收入754万元，支付赔偿28万元，占保险收入的3.71%①。

中国人民保险公司同时开办了城市自愿保险和农村自愿保险。城市保险业务以私营工商业的运输险、火险为主，农村保险业务以牲畜保险及农作物生产保险为主。城乡自愿保险分作财产保险、人身保险和农业保险3大类31种业务，其中财产保险共有包括各类火险、运输险在内的18个险种；人身保险有包括团体、个人等保险在内的7个险种；农业保险有包括牲畜保险、棉花保险在内的6个险种。农作物保险是中国人民保险公司为配合国家鼓励增产经济作物而开办的，1951年起在山东、河北、北京等省市36个点试办了棉花保险，在河南等地试办了小麦、甘蔗、烟草、苎麻等保险。牲畜保险于1950年在北京郊区、重庆北碚等地试办，1951年在全国推开。1950~1952年，农业保险共收入保费4800万元，付出赔款1800余万元，占保费收入的37.5%；牲畜保险共承保1400万头牲畜，其中有40万头死亡后得到赔偿②。1953年3月，在第三次全国保险工作会议上，为纠正农村保险工作中的“盲目冒进”，决定停办农村保险。1954年，随着农业合作化的展开，广大农民热切期望重新开办农村保险，在11月召开的第四次全国保险工作会议上决定恢复农村保险。

中国人民保险公司还开办了国外保险业务。早在新中国刚成立时，上海市人民政府就决定由中国保险公司开办船舶战争险、船员战争险及货物运输战争险。中国人民保险公司成立后，积极团结领导中国保险公司和太平保险公司的香港、澳门、印度尼西亚、新加坡、马来西亚等国外分支机构，配合外贸部门反封锁斗争开展保险业务。中国人民保险公司还经办国际再保险业务，不仅同伦敦保险市场改善了分保条件，而且与苏联和东欧等人民民主国家建立了分保关系。1949~1952年，中国人民保险公司海外业务共收入8670万元，净收入523万元；中国保险公司毛收入3495万元，净收入1694万元③。

此外，国家还开办了职工劳动保险业务。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第678页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第746页。农村保险在1953年年初全面停办。当时认为，我国经济力量很弱，农民又无保险习惯，农作物保险及牲畜保险不仅未发挥保护耕畜、推进生产的作用，反而起了消极作用，这些农村保险业务只是将来应办的，但在目前无条件举办。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第704页。

国家通过发展保险事业，保障了工农各业的正常运行，保障了人民的生活安定，还起到聚集资金、增加财政收入的作用。

五　发展农村信用合作

新中国成立初期，国家银行金融体系尚不完善，广大农村尤为薄弱。农民迫切要求增加投资以扩大生产，但是大多数农民家底薄，缺乏资金。农村资金缺口很大，而国家所能提供的金融支持却十分有限，民间的钱会、摇会等借机放高利贷。信用合作成为农村的迫切需要。

早在1944年陕甘宁边区曾办过信用合作，解放战争时期，许多解放区也办了不少信用合作社，只是新中国成立前夕因物价不稳而消亡。1950年8月，中国人民银行决定重点试办信用合作社。年底，山西、河北两省迅速组织了105个信用社，并在439个供销合作社内部建立了信用部[①]。1951年5月，第一届全国农村金融工作会议明确提出：发展和领导信用合作是农村金融工作的重点。1951年年底，全国农村信用合作社发展到538个，到1952年年底达到2271个[②]。

初期的信用合作组织形式多种多样，有信用合作社、供销合作社信用部、信用互助小组等。信用合作社一般设立在经济较发达的地区，以一个行政村镇或邻近的几个村为建社范围，有一定的社员股金作业务基础，以吸收存款作为资金来源；设立了理事会、监事会、社员小组等机构，实行民主管理；调剂资金范围较大；是农村信用合作的最高形式。供销合作社信用部不单独收取股金，有的供销社拨部分资金为营业资金，但以存款为主要资金来源，服务的对象主要是供销社社员，在供销社监事会和理事会领导下工作。信用互助组则形式很杂，如有的不做借贷业务，只起中介或为借贷双方起担保作用；有的是由旧钱会改组而来，平均集资，以评议方式决定谁先用钱；有的则吸收股金，经营存放款业务，为信用社雏形。1951年全国农村金融工作会议后，供销合作社不再设信用部，其他信用组织也向信用社发展，信用合作社逐渐成为农村信用合作的单一形式。

国家银行体系把信用合作社当做经营农村金融业务的重要助手。第一次农村金融会议以后，中国人民银通过信用社调控农村金融，委托信用社做农村存放款业务，并将信用社周转资金列入各中国人民银行支行周转性放款计划。农村信用社逐渐成为具有组织上的群众性、管理上的民主性、经营上的灵活性等

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第707页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第576页。

特性的金融体系。

农村信用合作社为国民经济恢复发挥了重要作用：一是吸纳了农村大量资金，帮助中国人民银行实施了货币政策。据1953年上半年统计，全国信用社集中了878万元股金，1700万元存款[①]。二是支持生产，打击高利贷活动。据1953年6月统计，全国信用社发放贷款2400万元，平均每个社员可贷到5.7元[②]。据1953年8月河北定县调查，有信用社的阜头庄、陈林营私人借贷利息为2分左右，而无信用社的怀德营、窑房头却高达5～8分[③]。三是农村经济形成了生产、供销、信用三连环，促进了农业生产。

六　尝试建立长期资金市场

新中国成立初期，五种经济成分并存，客观上要求多元化的金融服务，国家银行体系远不能满足非公有制成分的融资需要。同时，国家对金融市场严厉整顿，暂停证券交易，虽然制止了猖獗的金融投机，但也产生了负面影响：一是使这部分资金转入商业投机，不利于稳定物价；二是不利于私营工商业发展生产。当金融市场初步整顿后，天津等地金融管理部门提出放开金融市场，因势利导社会资金，使私营经济纳入国家的宏观管理之下。在这种背景下，1950年6月，中财委决定试办长期资金市场。

长期资金市场主要由投资公司、证券市场及银行办理长期贷款三部分组成。而投资公司与证券市场是吸收私人资金并将之转化为生产资金的主要方式，二者构成了长期资金市场的主要部分。新中国成立初期，这项工作通过交通银行进行。

组建长期资金市场的关键，首先在于组建投资公司。因为证券的发行及再分配必须以中介性投资机构存在为条件，而当时只有投资公司可以承担中间性投资业务。其次是开办证券交易市场。1950年6月，中财委在7大城市工商局长会议上提出了筹备公私合营投资公司以引导社会游资流向长期资金市场的方针。1950年9月，北京市创办了第一家投资公司——北京兴业投资公司。之后，其他投资公司相继创设。在1953年过渡时期总路线提出前，天津、广州、武汉、长沙、福州、贵阳等地均兴办了投资公司。这些投资公司一般采取公私合营股

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第582页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第582页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第583页。

份有限公司形式，实行经理负责制。投资公司的股本“由私营行庄认股，发行投资公司股票，人民银行认股三种方式筹措”，国家股一般以“20% ~ 30%为原则”[①]。投资公司的业务经营范围主要是投资于有利于国计民生的生产事业，代募、承募及买卖生产事业之股票及公司债等[②]。1951 年，国家曾考虑投资公司股票上市，但“三反”、“五反”运动开始后发生变化[③]。1957 年 7 月，投资公司全面停办。

新中国成立前夕，新解放区即着手建立证券交易所。1949 年 6 月 4 日，天津证券交易所开业。1950 年 2 月 1 日，北京市证券交易所也开始交易。证券交易所的开办是“为谋引导游资，发展生产，奖励投资，繁荣经济”[④]。但是，当时证券交易所的成立基本上是从金融管理角度出发的，其负有的政治任务要比企业经营成分重得多[⑤]。证券市场每月交割金额逐月上升，对缓冲游资对物价的压力也有相当大的效果[⑥]。天津证券交易所、北京证券交易所开业之初，市场交易十分活跃，但因新中国成立后社会游资由集中转为分散，市场规模不大，每日成交量仅为新中国成立前的一半。天津、北京两家证券交易所投机氛围仍然浓厚，买空卖空，套取现利居多。如 1949 年天津证券交易所平均每天成交 11 万元，而交割仅为 1.08 万元[⑦]。鉴于天津、北京两家证券交易所的交易状况，1950 年 6 月，中财委决定除这两家证券交易所继续开办外，其他地方暂缓开设。“五反”运动开始后，京、津两家证券交易所即宣布停业清理。京、津两家证券交易所规模太小，投机过度；投资公司经营不佳，亏损严重，成为长期资金市场中断的因素。

新中国成立初期的长期资金市场虽不完善，但对组织社会闲散资金投资于生产建设是有作用的。长期资金市场正是新民主主义经济体制中市场因素的表现之一。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 510 页。

② 投资公司在兴办过程中赢利极微甚至亏损，成为 1957 年停办的内在原因。关于投资公司还可参见本书第二十一章;《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 476 页。

③ 武力:《国民经济恢复时期国家对资金市场的调控》,《中国经济史研究》1993 年第 4 期。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 482 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 488 页。

⑥ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 497 页。

⑦ 武力:《国民经济恢复时期国家对资金市场的调控》,《中国经济史研究》1993 年第 4 期，第 31 页。

第三节　外汇的经营与管理

旧中国国际收支存在大量逆差，外商银行在华擅自发行钞票，使外汇市场表现出明显的半殖民地特征。以 1948 年天津的外汇业务为例，外商银行占 53.7%，中国官僚资本银行占 36.4%，民族资本银行占 9.9%[①]。由于官僚买办势力投机外汇交易，外汇市场表现出极大的投机性。在外汇的供求方面，还存在官僚资本与民营资本的严重对立。新中国成立后，人民政府取缔了外商银行的特权，禁止外币在市场上计价、流通，建起了独立自主的外汇经营与管理制度。

一　外汇收支平衡方针的确立

国民经济恢复时期，国家的外汇经营方针经历了从积极积存外汇到外汇收支随时平衡，再到外汇收支综合平衡的政策演变过程。

新中国成立前后，百废待兴，经济建设急需外汇，外汇供给远远满足不了需求。外汇头寸积累不足的状况在短期内难以改观。在这种形势下，国家银行制定了大力开辟汇源，促进内外交流，积极积存外汇的方针。但这一外汇工作方针只强调创汇，没有考虑外汇收支的平衡、国际外汇市场的汇率风险、国际经济走势的波动等因素，只是临时性的。

1950 年 3 月统一财经后，外汇市场也出现了变化：一是英、美等资本主义国家在 1950 年 5 月、6 月发生通货膨胀，美国物价上涨 8%，英国物价上涨 6%，其货币贬值的损失会经外汇市场转嫁中国；二是朝鲜战争爆发后，美国可能随时冻结中国的外汇；三是中国对外贸易日渐恢复，特别是与苏联、东欧国家的贸易迅速增长，而美国于 1950 年 3 月冻结了罗马尼亚、匈牙利、保加利亚等国的资金后，外汇市场的风险间接波及中国；四是中国逐步实行有计划的外汇管理体制，外汇缺口已可能自求平衡。在这种情况下，中国人民银行的外汇工作方针发生变化。

1950 年 6 月，中国人民银行召开了扩大的行务会议，根据新的形势，制定了“稳定汇价，大力吸收，充分运用”的方针，提出“外汇工作必须以稳定汇价来巩固币值，以适应我物价稳定的情况，并保护人民的财富，不受帝国主义国家通货膨胀的影响”，“今后对进出口计划、国际收支计划必须十分重视”，“国

① 尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第 404 页。

际收支计划必须力求平衡”[①]。

朝鲜战争爆发后，美国对中国的经济封锁升级，导致外汇市场恶化。为减少损失，国家的外汇工作方针转变为“外汇收支原则上必须采取随时平衡，力戒大量积存”[②]。1951 年 5 月 17 日，美国操纵联合国通过了《战略物资禁运案》，中国与资本主义国家的正常贸易基本中断，分散的贸易成为主要的外贸方式。为适应这一变化，中国人民银行提出外汇工作“仍应贯彻‘量出为入’原则，务使交易不落空，外汇不积存”[③]。

1951 年上半年，中国人民银行配合中财委实施了先进口后出口，抢购进口物资，迅速用完所积存的外汇的紧急措施。由于一味抢先进口物资，迅速扩大了外贸逆差，外汇头寸不能应付下半年的使用。为改变这一状况，1951 年 8 月 27 日，中财委提出“今后对资本主义国家外汇应采取量出为入与量入为出并重的方法”[④]，就是说为了进口的需要应大力组织出口，同时应把可能收入的外汇有计划地使用，不浪费，也不大量积存。

1952 年，中国人民银行在制定外汇工作政策时，贯彻了中财委的意见，提出了“增加外汇收入，节约外汇支出，争取外汇收支平衡”的方针[⑤]。至此，国家银行确立了外汇收支综合平衡的政策。

二 外汇经营情况

（一）出口创汇

在国民经济恢复时期，中国的外汇收入主要来源于四个方面：一是国营及私营企业的商品出口；二是华侨汇款；三是外国侨民的在华费用；四是国家银行兑入外币。其中居于首位的是国营及私营企业对资本主义国家的商品出口创汇，其次是华侨给国内眷属的汇款，此外是国家银行兑入外币及其他非贸易外汇收入（见表 21–3）。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 776 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 777 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 779 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 778 页。

⑤ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 783 页。

表 21－3　1950～1952年中国对资本主义国家的外汇收入来源

年份	商品出口				非贸易外汇收入								合计
	国营企业		私营企业		侨汇		外侨在华消费		国家银行兑入		其他		
	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	
1950	8333	16.1	24941	48.2	12257	23.7	202	0.4	3795	7.3	2180	4.3	51708
1951	7318	15.5	16292	34.4	16932	35.8	1165	2.5	2081	4.4	3524	7.4	47312
1952	11826	25.5	12800	27.7	16128	34.9	911	2.0	1743	3.7	2880	6.2	46288

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 902 页。上表 1951 年合计原书为 47303，有误。

中国银行从资金上大力支持出口物资生产企业及经营出口业务的企业，制定了定额定期透支及短期贷款、折实贷款、订货贷款、内外销物资埠际押汇、出口物资打包放款等措施，使出口物资从产地到口岸，步步都有银行的扶持。在产地，有中国人民银行分支行的产销贷款；从产地到口岸，有中国人民银行分支行的埠际押汇、口岸中国人民银行及中国银行分支行的赴外采购贷款；物资出口时，又有中国银行的出口押汇等。

国家银行对出口贷款的额度始终予以优待。1950 年 3 月前，国家一再紧缩各种贷款,但出口贷款却照旧贷给,并在利率、结汇等方面给予照顾。在物价上涨、汇率上调时，国家银行对出口无利的商品采取了差距利率、差别期限、延期结汇等办法，以保障出口商的正当利润。当物价稳定、汇率下调时，为避免出口商蒙受损失，国家银行实行了预结外汇。

朝鲜战争爆发后，中国对资本主义国家的正常贸易基本中断。国营及私营企业的进出口业务更需要国家支持。国家在外汇的经营与管理上也作了大的变革，如：扶持易货贸易，健全易货制度；在收汇种类上多收港币，少收欧洲货币；出口结汇原则上结电汇，不要汇票，以策资金安全；进口结汇改变购买证的外汇支付形式，原则上买现货结现汇，或改以现钞、金银等形式，而对于必须开出购买证者则缩短期限[①]。

（二）吸引侨汇

侨汇是外汇收入的第二大来源。吸引侨汇，不仅仅事关国家的外汇收入，更

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 778、779 页。

重要的是关系千百万侨眷的生计。为扩大汇源,国家采取了鼓励侨汇内流的方针,提出了“外汇归公,利益归私”的政策。“外汇归公”,意即侨胞从国外寄回的外币,要结售或存入国家银行,外币不准在国内市场流通;“利益归私”,就是国家不在侨汇上赚一分钱,保障侨汇保值与侨汇业的合法利润,使侨眷侨胞获得安定的生活[1]。

为冲破以美国为首的西方敌对势力对中国的封锁,国家在侨汇方面采取了三项措施。

第一,切实保证汇款人的利益。为了侨汇保值,国家银行在汇率上照顾侨胞,物价尚未稳定时期曾制定了优待侨汇的牌价;国家银行开展侨汇原币存款业务,解除侨胞害怕兑换成人民币后贬值的顾虑;并开展原币汇款、原币转存、折实储蓄等业务,以方便侨眷。国家银行还简化了侨汇解付手续,扩大解付机构。

第二,团结和改造私营侨批业,保障其合法利润。改变以往从侨胞汇款中扣除侨批业的利润,侨批业与侨胞侨眷争利的做法,规定侨批业的邮电费实付实收,还补贴给侨批业5‰的手续费作为奖金。

第三,增加对侨胞、侨眷的服务工作,坚决纠正在土改中曾经出现的对侨胞侨眷的错误做法。为解决侨胞的临时困难,中国银行开展了对侨眷的小额低利贷款、出国贷款;实行星期日办公制。有关部门加强了侨区物资供应、代办投资调查、代办委托投资等业务。对于有的地方错划侨胞成分,强迫侨胞借款、捐款等错误行为,中共中央作出“不得侵犯侨汇”的指示,各地人民政府对错误做法及时作了纠正。

由于采取上述措施,侨汇冲破重重封锁,1950~1952 年有所增长。

(三)其他外汇收入

为解决外汇短缺问题,国家银行也利用国际外汇市场套购外汇。在国民经济恢复时期,中国银行在香港、伦敦等金融市场兑换了相当大数额的国家急需的外汇。另外,随着中国对外国际交往的扩大,来华工作、访问、旅游的外国侨民逐渐增多,他们的在华消费成为中国外汇收入的另一来源。

(四)外汇支出

中国的外汇支出主要用于四个方面:最大宗的是商品进口;其次是中央、地方政府的费用;再次是进出口商品的运杂费;最后是私人及其他费用。1950~1952 年中国对资本主义国家外汇支出表即反映了这一状况(见表 21-4)。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》,北京,中国物资出版社,1996,第 808、811 页。

表 21－4　1950～1952年中国对资本主义国家外汇支出

年份	商品进口				非贸易支出						合计
	国营企业		私营企业		政府费用		进出口运杂费		私人及其他费用		
	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	数额（万美元）	占比（%）	
1950	33791	79.6	5942	14.0	2352	5.5			393	0.9	42478*
1951	32792	56.6	19614	33.9	3739	6.5	527	0.9	1252	2.1	57924
1952	27437	68.3	9311	23.2	1078	2.7	2151	5.4	166	0.4	40143

注：*1950 年合计原书为 42473，有误。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 902 页。

由于创汇困难，外汇短缺，国家十分强调有计划地使用外汇，严格规定外汇用于国内所急需的、无法自给或难以找到代用品的生产器材上。

三　外汇管理

在国民经济恢复时期，国家没有制定统一的外汇管理办法，各地沿用的是新中国成立前后各大区政府颁布的外汇管理法令法规。这主要是因为国际敌对势力对华经济封锁，导致对外贸易尚未大规模开展，国家希望地方政府根据具体情况灵活管理外汇。尽管如此，有关部门也制定了一些外汇管理的具体规定。

（一）指定银行及私营侨汇业管理

在新中国的金融体系中，中国银行是从事外汇经营与管理的专业银行，同时国家还利用指定银行经营外汇业务。指定银行就是中国人民银行选择一些遵守政府法令，在国外有分支行或代理行，有一定的外汇资金，一向信誉较好的外商银行、私营银行核准为指定银行，代理中国银行经营外汇。国家利用指定银行的人力、物力及与国外市场的联系，发挥桥梁作用，以补国家银行之不足。这些指定银行主要分布在北京、天津、上海、青岛、南京、杭州、泉州、厦门、汉口、长沙、广州、汕头、重庆、昆明等 14 个城市，其中私营银行（后为公私合营银行）有：上海银行、新华信托储蓄银行、金城银行、国华银行、中国实业银行、浙江兴业银行、中南银行、聚兴诚银行、建业银行、浙江第一银行、和成银行等 11 家银行；侨资银行有：东亚银行、华侨银行、集友银行等 3 家银行；外商银行主要有：汇丰银行、东方汇理银行、麦加利银行、华比银行、有利银行、

荷兰银行等6家银行[1]。

中国银行对指定银行实行管理和检查。各地根据不同的情况，采取不同的检查方法检查指定银行的外汇业务。如华东区采用抽查办法，华北区采用普查的办法。中国银行的监督检查工作也在不断完善，如天津分行采取了将经常性的报表审核工作与突击检查相结合，并联系其经营思想及经营作风作正面调查；还深入职工，联系电信局、金管科、外事处等部门，从侧面了解指定银行的经营动向。

对私营侨批业实行团结与管理的政策。国家银行组织教育国内侨批业，团结联系国外侨批业，以沟通侨汇，冲破国外的限制与封锁。国家银行也加强了对侨批业的管理，取缔外汇黑市，打击违法投机，把侨批业纳入金融管理体制中。

（二）供结汇的管理

国家按照各地外汇管理暂行办法，实施"外汇归公"的原则，即出口货款、侨汇及其他国外汇款、航运保险业及其他各业商人所得外汇、国内中外人士持有的外币，都必须卖给国家或存入国家银行。当时出口商品多由私商经营，国家实行出口许可证制度，私商凭证出口，所得外汇要卖给中国银行。中国人民银行1949年准备实行银行结汇，但是由于西方敌对势力的经济封锁，对外贸易中易货贸易大量存在，实现全面出口贸易结汇的计划未能施行。

国家对外汇使用实行统一管理。《外汇分配使用暂行办法》规定：全国外汇收入一律由中财委掌握，统一分配使用。中财委按照先中央后地方、先工业后商业、先公后私的原则分配外汇额度。国家实行进口许可证制度，进口商要有对外贸易机关核发的许可证才可用汇。同时，国家对非贸易用汇也加强了管理。

（三）外汇市场的管理

根据各地制定的外汇管理暂行办法，外汇交易由中国银行或指定银行办理。此外，部分地方曾试办过外汇交易所。根据1949年4月7日颁布的《华北区外汇管理暂行办法》，华北区在天津开办了外汇交易所。交易所设于中国银行天津分行，交易商为经中国人民银行核准的指定银行，每日牌价由中国银行根据市场行情定出，报经中国人民银行华北区行核准后挂牌公布，各交易商按照牌价介绍或代理客商买卖外汇，收取一定比例的手续费。交易所严禁一切场外交易。上海根据华东区外汇管理暂行办法，1949年6月10日也开办了外汇交易所。上海外汇交易所设于中国银行上海分行，交易商为指定银行，中国银行根据市场

---

[1] 也有人认为，当时全国范围内共核准53家指定银行，其中华商35家，侨商3家，外商15家。见尚明主编《当代中国的金融事业》，北京，中国社会科学出版社，1989，第406页。

行情，报经中国人民银行华东区行批准后每日公布外汇开盘价格，各交易商在交易所按供求情况自由议价成交，严禁场外交易。

天津外汇交易所与上海外汇交易所在管理上有所不同。在外汇牌价上，天津外汇交易所采用纯挂牌制，上海外汇交易所则实行挂牌制与议价制相结合。上海的外汇牌价制比较合理。如果只有牌价而无议价，在外汇求大于供的情况下，当外汇持有者不愿出售，政府也不抛售时，外汇交易即是有行无市；而如果只有议价没有牌价，当出现外汇供求不平衡而中国银行因外汇头寸不足无法弥补时，中国银行则开不出汇率。牌价与议价并用，外汇市场就可以根据牌价议定议价，中国银行也可以借议价调整牌价。另外，天津外汇交易所规定外汇存单持有期为 40 天，上海外汇交易所则不规定期限。

由于经济封锁，对外贸易不畅，外汇供过于求，外汇交易实际是买方市场。天津外汇交易所外汇买卖须按牌价交易，上海外汇交易所虽可以进行议价交易，但因买方市场的存在，又多系中国银行买进，“故几全依牌价成交，议价成交者，仅一两笔而已”[①]。因此，外汇交易所的自由议价制度实际上没有发挥作用。1950 年 4 月 9 日，中共中央批准中财委关于修改各地外汇管理办法的意见后，取消了原华东、华中、华南规定的外汇自由议价制度，外汇交易所不久也撤销。此后，所有的外汇交易都由中国银行或指定银行办理。

国家对汇率的管理改变了旧中国的“死牌价”政策，实行独立自主、灵活机动的浮动汇率制度。官方汇率制定的原则是：“有利于奖励出口，刺激出口品的增产，同时有利于吸收侨汇，从而达到获得更多外汇的目的。”[②]

新中国成立初期，上海海运被美蒋军事力量封锁，天津出口口岸的地位上升，中国银行天津分行对外汇汇率的调整，决定着外汇市场汇率走势。如何制定外汇牌价？中国银行天津分行探索出一套计算方法：（1）主要依据大宗出口物资两地价格的对比；（2）赋予出口厂商一定利润；（3）随时机动调整[③]。为制定理论汇率，天津分行每三日做出出口物资理论比价表（分别算出对英、美及中国香港比价）、进口物资理论汇率表、出口物资折实比较表（与抗战前相比）、进出口与一般物价指数比较表、出口物资产地成本计算表、国外物价指数表等作

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 856 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 885 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 892 页。

为参考[①]。调整汇率的程序为：先由天津市财委、中国人民银行天津分行、天津对外贸易管理局共同研究出方案，中国人民银行天津分行将方案提交中国人民银行总行，中国人民银行总行与有关部门商定，然后通知中国人民银行天津分行执行。

中国银行实行浮动汇率，但又不是采用完全自由的汇率体制，而是施行机动的相对固定的汇率政策。这是因为：（1）国家严格管理对外贸易，严格管理外汇，如果汇率自由浮动，可能导致贸易与金融政策相矛盾；（2）实行进出口许可证制度，商家买卖外汇须得到许可，自由汇率并无多大作用；（3）如果实行自由汇率，因国营企业进口多于出口，私营企业出口多于进口，国家是外汇的主要需求方，私商是外汇的主要供给方，私商会抬高汇率，害公利私。这就决定了国家必然采用相对固定的汇率政策。

1949~1952 年，汇率的走势大致经历了提高—降低—再提高三个阶段。1950 年 3 月前为第一阶段，当时中国通货膨胀严重，资本主义国家物价相对稳定，为鼓励出口，吸引侨汇，中国银行陆续调高汇率近 70 倍[②]。1950 年 4 月至 1952 年 11 月底为第二阶段，中国物价趋于稳定，而英、美等资本主义国家通货膨胀却日益加深，为摆脱世界市场物价上涨的影响，提高本币对外币的购买力，中国银行在 1950 年 4 月连续四次降低汇率，1 美元对人民币牌价从 4.2 元降到 3.75 元。从 7 月起，资本主义国家货币急剧贬值，中国银行又连续八次降低汇率，1 美元对人民币牌价从 3.75 元降到 2.289 元。在十二次调低外汇牌价中，美元降低了 45%，港元也从 1 元兑换 0.646 元人民币降到兑换 0.388 元人民币，下降了 40%[③]。此后，中国银行外汇牌价相对稳定了约 1 年半。1952 年 12 月后为第三阶段，12 月 6 日为解决人民币高估、出口商品滞销问题，中国银行调高外汇牌价，以港元为标准上调 10%[④]。

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 893 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 880 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 891 页。

④ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 896 页。

四　国际收支情况

国际收支平衡是国民经济综合平衡的重要一环。在国民经济恢复时期，中国开始实行有计划的外汇管理，积极扶持出口，努力吸引侨汇，实现了国际收支的平衡。3 年中，国际收支发生了三大变化。

第一，实现了国际收支从萎缩到恢复、从负债到盈余的转变。旧中国，国际收支连年负债，最高时赤字达 56.2%①。新中国成立后，国际收支逐渐好转，1950~1952 年，对资本主义国家外汇收入分别为 51708 万美元、47303 万美元、45788 万美元，支出分别为 42473 万美元、57924 万美元、40143 万美元。外汇收入大于外汇支出，具体情况如表 21–5 所示。

表 21 – 5　1950 ~ 1952年中国国际收支综合统计

单位：万美元

项　目		资本主义国家	苏联和其他人民民主国家	合　计	
				绝对值	百分比
收入外汇	出　口	81010	120316	201326	74.8
	侨　汇	45308	4	45312	16.8
	非贸易	18481	4177	22658	8.4
	小　计	144799	124497	269296	100
支出外汇	进　口	128882	95148	224030	92.2
	非贸易	11658	7325	243013	7.8
	小　计	140540	102473	467043	100

资料来源:《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 903 页。

第二，实现了从消费到建设的转变。旧中国外汇用于建设物资与消费品进口的比例为 2:8，在国民经济恢复时期则转变为 8:2②。

第三，实现了从西方国家向苏联和其他人民民主国家的转变。旧中国外汇收支多与西方资本主义国家联系在一起，新中国成立后，由于以美国为首的资本主义国家的经济封锁，中国对外贸易开始向苏联、东欧人民民主国家倾斜，

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 896 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 896 页。

1952年，对这些国家的外汇收支比重已占到整个外汇收支的56%以上[①]。

国际收支平衡有利于中国经济的恢复与发展。

第四节　私营金融业的全行业公私合营

一　国家改造私营金融业的方针政策

《共同纲领》规定合营金融业应受国家的监督和指导。《共同纲领》还规定了“在必要与可能的条件下，应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展”[②]。

国家对私营金融业，在不同阶段制定了不同的具体政策。在1950年3月以前通货尚未稳定时期，国家对其采取严格管理的方针，限制其不正当的经营行为。物价稳定后，第一届全国金融会议确定了对私营金融业积极疏导与严格管理并重的方针。国家制定了引导办法，即由“国家银行渗入少量资金，从内部进行监督与管理，依国家需要进行投放”[③]。同时，制定了打击地下钱庄的措施，对于私下经营存放款业务及汇兑业务的个人或钱庄“必须严格取缔”[④]；还制定了对资本少、信用差、投机性大的行庄有计划的逐步整顿的方针[⑤]。

当物价稳定后，金银、外汇、商品投机的土壤不再存在，畸形的高利率开始下降，私营金融业不堪亏损。如果听任私营行庄倒闭，不利于经济稳定，也不利于国家有步骤地接管私营金融业，还会影响工商业资本家的正常经营。因此，1950年8月，中国人民银行召开全国金融业联席会议，确定私营金融业“小的并，大的靠”的方针[⑥]，私营金融业开始走向联营。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第896页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济出版社，1996，第198页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第908页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第908页。

⑤ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第908页。

⑥ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第910页。

1952年，在“三反”、“五反”运动中，私营行庄违纪不法行为被揭露后，信用扫地，业务萎缩，行庄的存款陡降50%。同时，国家贷款利率降低到月息2%以内，依赖投机和利差为生的行庄难以弥补亏损。于是，小的行庄关门，大的行庄合并图存。国家把对私营金融业的方针调整为：对资力小、信用差、作用不大而又“五毒”俱全的行庄“准其清理歇业”，对资力大又在社会上有一定作用、本身还能维持的行庄“可帮助组织联营”[①]。随着1953年大规模、有计划的经济建设的迫近，客观需要金融体系的统一，国家制定了“坚决淘汰私营行庄，彻底改造合营银行”的方针[②]。

二 私营行庄的联营

1950年3月以前，国家对金融业采取了严格的行政管理手段，颁布了《私营银行业管理办法》、《金融管理办法》、《外汇管理办法》等法规，严厉打击金融投机，清理整顿私营行庄，使大批资本少、信誉差的行庄倒闭，初步削弱了私营行庄机构。整个金融市场在国家发行胜利公债后银根趋紧。物价下降后，国家银行又坚决大幅度地降低贷款利率，由月息39%降至3.9%。动摇了行庄的信用，大批私营行庄倒闭。1949年年底，全国行庄有833家，1950年3月减为431家，从业人员由3万人减至2万人[③]。与此同时，国家银行向行庄展开了强大的业务竞争，推行折实储蓄，争取私人存款。国家银行支持曾有官僚股份的新华、中国实业等银行打出公私合营的牌子，并使其在行庄倒闭风中站稳了脚跟。这样，摆在私营行庄面前的只有两条路：一是继续走老路，随时有倒闭危险；二是公私合营，不仅可免于倒闭，还有适当的利润。

为避免私营行庄游资再走投机之路，国家银行出面组织、疏导私营行庄的业务，引导私营行庄走向联营。上海市政府最早号召私营行庄组织银团，办理私营棉纺业的联合放款。金融资本家企图把银团办成“银行的银行”，坐享国家银行贴现率与放款率利差。经过斗争，金融资本家妥协，于1949年9月成立服务于生产的银团——上海市私营银钱信托业联合放款处，有173家私营行庄参加。在国家银行的支持下，银团获得了很好的社会效益与经济效益。12月17日，上

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第916页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第917页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第970页。

海市成立了第二个银团——上海市公私合营金融业联合放款处。

上海私营金融业组织银团，为积极引导行庄资金投放于生产树立了榜样。1950年，组织私营金融业联合放款在全国推开。杭州、无锡、苏州、南京、济南、青岛、武汉等城市先后成立了联合放款处，年末，全国联合放款基金总额共达3059万元[①]。联合放款具有初级国家资本主义性质。国家银行对其除了必要的转抵押外，还直接参加投资。如国家银行对天津的两家银团参入资金占到50%[②]。国家银行对工商业的存贷款联系迅速超过私营行庄，加上新华、中国实业、四明、中国通商四家公私合营银行，经常占到私人存款的2/3。

组织私营金融业联合放款，是集中私营金融业力量走向社会主义改造的第一步。私营金融业意识到，只有联合起来，才能在新民主主义经济中立足。

三　推动私营金融业公私合营

国家在积极疏导私营金融业资金投向生产领域的同时，成功地运用政治与经济两种手段，大力推动金融业公私合营：在政治上通过行政管理、群众运动（如"五反"运动），既发动群众对私营行庄资本家进行斗争，又团结私营行庄上层人物，如创办中国金融学会，对资本家进行统战活动；在经济上下调利率、业务竞争，不怕与私营行庄发生联系，牢牢掌握了对其改造的主动权。

国家银行在规定的业务范围内大力支持公私合营银行。在贷款业务上，向公私合营银行倾斜，把若干重要的企业贷款业务交给公私合营银行承办，还鼓励公私合营银行承办私人资本存放款业务。国家银行对公私合营银行提供资金融通支持，当其资金不足时，国家银行及时予以贷款；当其资金多余时，国家银行又以优惠利息吸收转存。为发挥公私合营银行团结私营金融业的桥梁作用，国家银行还帮助其建立财务计划、业务汇报、放款审核等规章制度。

在国家银行支持下，公私合营银行为私营金融业的发展树起了典范。特别是1950年3月物价稳定之后，私营行庄贷款运行滞缓，倒闭成风，公私合营银行则不仅站稳了脚跟，而且业务还迅猛发展，接管了私营行庄的大批业务。这样，已经实行公私合营的新华信托储蓄、四明商业储蓄、中国实业、中国通商等银行便成为非国有银行的表率。

业务竞争是国家银行迫使私营金融业走向公私合营的又一重要手段。国家银

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第946页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第947页。

行既支持公私合营银行与私营金融业竞争，同时自身也大力开展私人业务。据1950年1月统计，吸收私人存款，国家银行为2700万元，公私合营银行为700万元，私营行庄为4200万元，私营行庄还占优势；但到7月，国家银行吸收私人储蓄达1.3亿元，公私合营银行达3000万元，私营行庄为6000万元[①]。1951年6月，国家银行吸收私人存款业务已占绝对优势，“控制私人存款常在80%以上”[②]。国家银行还加大对私营经济的贷款力度，1950年1月，国家银行对私营经济的贷款占私营经济贷款总额的40%，到年底，增长到42%，而私营金融业所占份额由1月的50.1%下降到年末的40.1%（见表21-6）。

表 21－6　1950年对私营经济贷款情况

月份	总计		国家银行贷款		公私合营银行贷款		私营行庄	
	金额（万元）	占比（%）	金额（万元）	占比（%）	金额（万元）	占比（%）	金额（万元）	占比（%）
1	7179	100	2924	40.7	664	9.2	3591	50.1
2	8957	100	4761	53.2	790	8.8	3406	38.0
3	9832	100	4835	49.2	1310	13.3	3687	37.5
4	7451	100	3078	41.3	1244	16.7	3129	42.0
5	7384	100	2948	39.9	1459	19.8	2977	40.3
6	8968	100	3879	43.3	1919	21.4	3170	35.3
7	13266	100	6675	50.3	2359	17.8	4232	31.9
8	16088	100	7988	49.7	2678	16.6	5422	33.7
9	20559	100	10203	49.6	3904	19.0	6452	31.4
10	22975	100	11909	51.8	3837	16.9	7188	31.3
11	17422	100	8432	48.4	2680	15.4	6310	36.2
12	14853	100	6260	42.1	2649	17.8	5944	40.1

资料来源：中国人民银行总行：《国行与合营及私营银钱业业务力量对比》，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第371页。

私营金融业在国家银行和公私合营银行业务竞争下呈萎缩状态，而生机勃

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第970页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第914页。

勃的公私合营银行则不断发展，“使合营成为行庄的急切要求，形成一时风尚”[①]。

1950年8月，全国金融联席会议召开。会上，工商业要求降低利率，要求得到国家银行的贷款，与私营行庄的矛盾更为尖锐。而私营行庄要求降低职工工资、解雇部分职工，与其职工的矛盾也十分突出。国家一方面坚决下调利率，另一方面不支持私营行庄裁员、减薪，迫使私营行庄接受国家的改造政策。在“团结、领导、运用、改造”的方针下，国家鼓励私营行庄联营、合并，并决定对私营行庄在转抵押、委托业务、汇兑折扣、调拨资金等方面给予支持。于是，小的行庄积极联营，大的行庄则改组为公私合营银行。

四　私营金融业的全行业公私合营

私营金融业走向公私合营后，在经营业务等方面仍有不少问题。以新华信托储蓄、中国实业、四明商业储蓄、中国通商、中国建业5家公私合营银行为例，存在着与工商业关系不密切、贷款缺乏计划性、各行在共同发展道路上时有脱节等问题[②]。1951年5月，中国人民银行区行行长会议召开，认为进一步改造公私合营银行的时机已经成熟。5月27日，中国人民银行批准成立了由新华信托储蓄、中国实业、四明商业储蓄、中国通商、中国建业5家公私合营银行组成的联合总管理处。联合总管理处的成立，把私营金融业的社会主义改造又向前推进了一步。

新五行总管理处的成立对私营金融业产生了巨大影响。不久，浙江兴业银行、浙江第一银行、国华银行、聚兴诚银行、源源长银行、和成银行正式参加联合总管理处。金城、盐业、中南、大陆、联合5家公私合营银行于9月1日正式成立了北五行联合总管理处。公私合营银行、私营行庄合并潮流在全国大城市兴起。上海商业储蓄银行与久安信托公司在北京成立联合管理委员会。汉口15家钱庄改组成一个商业银行。其他地方性公私合营银行纷纷走向合并。到1951年10月，“公私合营而且实行联合管理的行处，已占全国行庄存款的90%以上”[③]。实行联营联管的各私营行庄、公私合营银行总管理处，在“联合管理，加强组织，联营业务，统配财务”的方针下，进行经营活动。

金融业的国家资本主义化迈出重大一步之后，还有的行庄借联营联管名义

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第971页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第968页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第972页。

争夺国家银行业务，有的违法经营、盲目竞争等。1952年，“三反”、“五反”运动揭发了部分私营金融业的“五毒”行为，私营行庄信用降低，多数已无法维持，公私合营银行业务也大量萎缩。国家启动利率杠杆，调低利率，减小利差后，私营金融业立即陷于无法弥补亏损的状态。此时，私营行庄对金融资本家来说不再是赚钱的机器，反而成了沉重的包袱。于是，金融资本家为了“甩包袱”，要求实行大联营，即完全由国家领导[①]。

针对这一情况，1952年，中国人民银行开始以行政手段全面改造私营金融业，淘汰了17个城市中的50家行庄。对资不抵债的私营银行坚决淘汰，对资产高于负债的私营银行取消行号，并入公私合营银行。国家还引导公私合营银行走向统一。

1952年12月1日，全国性的公私合营银行总管理处在北京成立，它合并了公私合营十二行联合管理处、北五行联合总管理处、公私合营上海银行、上海中小行庄第一联营总管理处及第二联营总管理处等5个系统60家行庄，这些原有的银行的分支机构成为公私合营银行的分行。资本家交出人、财、物大权，工作人员都得到妥善安置，资本家可定期得到股利。国家银行完全掌握了金融市场的领导权，私营金融业全行业纳入国家计划管理体制。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第984页。

第二十二章
固定资产投资*

新中国成立之初，经济的恢复建设是与打仗和稳定市场并行的。在资金极其有限、经验极其不足的条件下，确立了以国家集中分配投资为主和按投资限额管理建设项目的体制，促使国民经济迅速恢复并超过历史最高水平，完成了诸如成渝铁路、荆江分洪、治理淮河等举世瞩目的关系国计民生的重大工程，并且拉开了大规模经济建设的帷幕。第一个五年计划时期著名的“156项”重点工程项目中，有19项在这个时期已经着手建设，并建设了一批较大型的棉纺织厂，其中部分工厂迅速形成生产能力，投产运行。在这个时期的基本建设工作中，一方面，由于缺乏现代工业建设的经验，存在着诸多浪费现象；另一方面，由于大批军队指战员和民工以军事和半军事性的严格的组织纪律、高度的政治热情和认真负责的工作态度投入工程建设，投资获得了较高的效益。

第一节　基本建设投资方针与建设程序的形成

一　基本建设投资方针的确立

新中国诞生之后，由国家投资进行大规模的建设，对于从战争中成长起来

---

* 按照管理渠道区分，固定资产投资分为基本建设投资、技术更新改造投资和房地产开发三个部分。由于在新中国成立初期房地产开发合并于基本建设投资之中，更新改造及其他措施投资所占比重极小，资料缺乏，因此本章所涉及的固定资产投资主要指基本建设投资。

的广大干部是一项崭新而又陌生的工作。因此，中财委反复进行关于基本建设投资的教育，强调指出："基本建设是个极端重要的工作，因为它是国家一个重大经济问题，也是一个重大政治问题，经过它才能工业化，增强国防力量与提高人民生活水平。但同时它又是个极端复杂的组织工作与技术工作。进行一个新的基本建设必须有周密的资源调查，详尽的勘察设计，坚实的土木建筑，机器订购与安装，技工、技术人员的准备、培养与训练，只有如此，方能将新的工厂、矿山建设起来，并进行正常生产。"[①]

根据《共同纲领》和中共七届三中全会的精神，中财委于1950年提出了《关于制定1951~1955年度恢复和发展中华人民共和国人民经济国家计划的指示》，确定经济建设的基本纲领为：尽力发展新民主主义的人民经济，稳步地变农业国为工业国。以恢复和大量发展重工业为重点，如矿业、冶金业、动力工业、机器制造业和主要化学工业等，创立国家工业化的基础。同时，重工业的发展，应成为恢复与发展轻工业、纺织工业、食品工业，以及农业机械化和改建运输业的基础，也是进一步提高中国人民的经济和文化，保障国家独立，巩固人民民主的社会制度的必要条件。规定交通运输和邮电通信新式设备的广泛发展，以期建立国内经济的密切的相互联系，并巩固新民主主义的制度。为了顺利完成基本建设的预定计划，必须在主要的各部、署，以及大行政区人民政府的地方机构中，成立有建筑技术、能够承揽设计调查和安装工程的干部的经常机关，以实施各企业的恢复、改建和新建工程。为使新建事业在全国正确分布，要考虑到国防的要求，以及工业靠近原料、燃料、电力的来源及消费地区，消除不合理的对返和迂回的货物运输。为保证工业进一步增长，应展开地质调查和勘探工作，展开国土测量和全国地形、土壤及气候条件的研究工作。经济建设应保证人民扩大消费和公共社会经济扩大再生产之间的有利的对比，保证比资本主义国家更高的生产增长速度和公共社会经济在全国经济中的比重有系统的提高。

这一指示的基本精神，体现了通过国家投资迅速恢复、发展经济的战略部署，也反映了新中国领导人的宏伟抱负。正如中财委计划局在讨论计划时提出的："在经济建设上要：一、有重点的恢复。二、长期打算，无论办什么事业过几十年后也不后悔。三、要办全国性的有意义的，小的无甚意义的可先放开。"受战争威胁的影响和眼界的局限，这一方针对工业布局提出了"力求今后全国工业的

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第3~8页。

平均分布，并消除个别大行政区和省份片面的、纯农业性的发展”，“禁止在工业发达的中心地，如上海和天津，今后再行建设大规模的企业，以便在可能范围内将新兴的工业建设向内地转移，使之靠近原料、电动力、燃料的来源和产品推销区域。”[①]这一思想有利于中西部的开发，却限制了沿海老工业基地的发展，在一定程度上也影响了国民经济整体效益的提高。

二　基本建设程序的规定

在1949年以前老解放区的建设中，曾经只凭热情和愿望施工，在动工以前缺乏切实的设计和必要的施工计划，导致工程中途改变或重建。为了尽力避免这种浪费现象，最早开展大规模工业建设的东北区于1950年4月首先制定了《基本建设暂行管理条例》，规定基本建设工程须按计划、设计、材料、施工、工程验交与决算的程序办理；设计要以适用、经济、耐用、安全为原则。随着基本建设的普遍展开，计划不切实际和设计粗糙的问题频繁出现。中央人民政府于1950年年底决定：加强投资的计划性。中央人民政府或地方人民政府批准的一切企业或文化事业的投资，在请领款项以前，必须审慎设计，制定施工计划、施工图案和财务支拨计划，并须经过各级人民政府或其财经、文教机关批准。未经以上程序或未经批准者，财政部门拒绝拨款[②]。然而，仍然有些干部只求速成，不问实效，盲目施工。有些干部习惯于比较散漫的农村生活方式，以为工业也和小生产的农业差不多，只要大致有一个计算就行，所谓“八九不离十”。他们以为建设工程开工之后可以中途随意改变，好像禾苗可以移植一样。这些思想作风在基本建设中造成了很大的危害和浪费。

陈云十分重视这些问题。他责成中财委计划局基本建设处具体研究并制定相应的规定。1950年12月14日，政务院发布了《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，规定了先设计、后施工的程序和办法。1951年3月29日，经陈云核定，中财委专门颁布了《基本建设工作程序暂行办法》，详尽地规定了关于基本建设的计划、设计、施工、拨款、报告、检查、决算、验收等制度。这是中国关于基本建设的第一个比较全面的、具有条法意义的制度。它确定了基本建设工作过程的各个环节及其先后次序，虽然不尽完善，但使刚刚起步的基本建设工作有所遵循，为以后大规模的基本建设的管理打下了基础。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第11、12页。

② 政务院：《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的决定》，1950年12月14日《人民日报》。

为了宣传、贯彻这一办法，中财委计划局分管基本建设的副局长、原国民政府资源委员会主任孙越琦于1951年6月16日在《人民日报》上发表了社论《没有工程设计就不能施工》；《人民日报》还于1951年6月至1952年9月举办了“没有正确的工程设计就不能施工”的讨论。同时，中财委组织了5个检查组深入重点工程检查。在此基础上，中财委于1952年1月9日颁布了《基本建设工作暂行办法》，进一步明确了基本建设的方针和程序。

新中国成立初期，基本建设中的严重浪费问题的原因主要出在三个方面：计划、设计与施工。其中，计划不切实际和设计粗糙是基本问题。当计划经过反复推敲制定之后，设计具有举足轻重的位置。设计草率、盲目施工，是造成返工与浪费的最常见的原因。

为了防止和克服上述浪费现象，1951年6月19日，中财委发出了《关于严格检查基本建设工程设计的通知》；同年7月4日，又发出《各部应切实检查与保证基本建设工程的顺利进行》的指示，其中指出：为了克服基本建设工作中极端有害的急于求成、盲目施工的冒险主义思想，切实防止返工和浪费，这种及时的检查是十分必要的。7月10日，中财委基建计划处又就改进基本建设工作提出意见：“正规的设计，应当首先对设计对象进行必要的调查研究，取得设计时应有的资料，并考证这些资料的正确性，经过一定的程序，确定设计任务书。今后一切设计，特别是规模巨大的新建企业，设计资料不足或不正确及设计任务未经批准者，一律不得开始设计”，“一切大小设计，未经主管机关批准者，一律不得施工”。

根据上述决定，1952年2月至4月，陈云领导中财委审查批准了5个初步设计及审查议定书：抚顺铝厂、哈尔滨铝加工厂、吉林电极厂、鞍钢恢复改建、长春汽车厂；2个计划任务书：东北电力系统设计和大石桥镁厂设计。此后，还审查了：迪化电厂初步设计、郑州电厂初步设计、雅克石纸厂计划任务书、太原化工厂计划任务书。陈云亲自为中财委起草了几份关于审查工厂初步设计议定书向中共中央的报告。

以后的建设实践证明，这种审核不仅避免了以往基本建设中的极大浪费，而且在新中国成立初期基础极其薄弱、经验极其缺乏的情况下，培养了一批干部。所以陈云指出：这是一种极为重要的学习；今后，各级工业交通等部门凡是建设新厂，都必须切实审查设计，决不可草率从事。同时，中财委作出决定：今后各地凡属举办价值50万元人民币以上的新工厂，均须呈报党中央。一切较大和大型工厂的初步设计议定书，均须经过中财委审核，分别呈请政务院和党中央核准。各有关部门对于设计的审核工作应该力避拖延，又必须切实认真。这些

工作为第一个五年计划的大规模的工业建设做了准备。

三　按投资限额分类管理基本建设项目的办法

为了便于明确各级政府部门管理的范围，1951 年，政务院规定按建设规模和重要程度，将建设项目分为两类：（1）按照设计及预算，所需建设费在规定限额以上者，为“限额以上”的建设项目。性质比较重要，对该项建设缺乏经验者，其建设费虽低于限额，也可由中财委划为“限额以上”的建设项目。（2）各企业建设费在规定限额以下者，为“限额以下”的建设项目[①]。在限额以上项目中，全部投资在 1000 万元以上的为甲类项目，计划任务书（后称设计任务书）由政务院批准；限额以上，全部投资不足 1000 万元的为乙类项目，计划任务书由中央主管部门提出审核意见后，再报中财委或政务院批准；限额以下，投资在 20 万元以上的为丙类项目，计划任务书由中央主管部或大行政区指定的机关批准；投资不足 20 万元的为丁类项目，由省决定，报中央有关部门备案。

在财政收入和支出统一由中央集中管理、地方财力很小的情况下，这种办法使中央政府能够集中精力管理好重大建设项目的投资。

中财委最早于 1952 年 1 月颁发了各种基本建设的各种限额，此后又陆续作了一些补充。至 1952 年 10 月，限额规定如表 22–1 所示。

表 22 – 1　1952年各业基本建设项目的限额

单位：万元

行业种类	金额	备考	行业种类	金额	备考
燃料工业			重工业		
电力工业			铁工业	500	包括炼焦在内
发电	500		有色金属工业	300	
输电	300		煤焦油化学工业	500	
煤炭开采工业	500	新开矿井一律作为限额以上	肥料化学工业	500	
石油开采及加工业	500	人造石油、天然石油同此	水泥工业	200	
			玻璃工业	200	
			窑业工业	200	
			其他化学加工业	200	

① 政务院：《1951 年编制各项计划的方法》，1951 年 2 月，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 201、202 页。

续表22-1

行业种类	金额	备考
机械工业		
机器工业	300	机器制造及修理，金属制品、交通工具制造及修理均属之
电器工业	300	
汽车工业	500	
造船工业	200	
轻工业		
橡胶加工业	150	
造纸工业	150	
制革工业	100	
木材加工业	100	
制糖工业	150	
油脂工业	100	如：食用油、桐油
酿酒工业	100	
食品工业	100	
食盐采集工业	50	
面粉工业	100	
卷烟工业	100	
纺织工业		
纺织工业	300	棉、毛、麻纺织皆属之
棉花加工业	100	
其他工矿业	100	凡不属于上列各类工业者
铁路运输		
新建与增复线		均作为限额以上
独立的桥梁工程	500	
铁路工厂	200	
旧线加强		
车站附属企业	100	
自动信号增设	100	
改善工程	100	
邮政电信		
新建自动电话		均作为限额以上
扩充市内电话	300	
新建或扩充长途电信线路	100	
电信线路加强	100	
新建电台	100	
航务公路		
新建河海港口		均作为限额以上
航务建筑	100	
改建河海港口	100	
新建公路		均作为限额以上
恢复、改建公路	200	
独立的桥梁工程	100	
汽车修理厂	100	
农业		
新建拖拉机站		均作为限额以上
机械化农场	100	
新建畜牧场	100	
农具制造场	100	
水产公司	100	
农业机械厂、兽畜血清厂	80	
非机械化农场及农业试验厂	50	
林业		
采伐	100	
造林	50	
林产制造厂	100	

续表22-1

行业种类	金额	备考	行业种类	金额	备考
水利					
水库工程	500		城市公用事业		
滞洪工程	500		自来水	80	
蓄洪工程	500		无轨电车	80	
排洪工程	500		有轨电车	100	
排水工程	300		公共汽车	50	
灌溉工程	200		煤气	50	
航道工程	200		下水道	100	
土木建筑			轮渡	50	
仓库	100		道路	100	
办公室等建筑物	100		公园绿地	30	
住宅	100		独立的桥梁工程	50	
铁路专用线	30		防洪护岸及河道疏浚	100	
科学试验研究	150				

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 203 ~ 208 页。

除表 22-1 所列限额以外，凡中财委、中央各部及大区财委认为重要的单位，虽投资在限额以下，亦得提出列为限额以上；凡建设单位，其建设目的为生产过去国内不曾生产过的产品，不论投资多少，均作为限额以上。

第二节　重点恢复与统筹兼顾相结合的投资结构

在国民经济恢复时期，能够用于基本建设的财力极其有限。1950~1952 年，3 年总计 78 亿元。1950 年 10 月抗美援朝战争爆发以后，国防费又占了国家财政支出相当大的部分，直至 1952 年，经济建设费才略微超过了国防费（见表 22-2）。在百业待兴、财力供求悬殊的情况下，投资管理是否科学合理，对经济的恢复和发展至关重要。因此，陈云反复强调：基本建设投资要避免主观随意性，

决不能以“国家投资去照顾某些人的情绪”，不能搞“情绪投资”[①]。中财委确定：恢复与调整、新建的重点应当是铁道、水利与重工业。

表 22－2　1950～1952年经济建设费和国防费在国家财政支出中的比重

年份＼项目	绝对数（亿元）			比重（%）		
	财政支出	经济建设费	国防费	财政支出	经济建设费	国防费
1950	68.1	17.36	28.01	100.0	25.4	41.1
1951	122.5	35.11	52.64	100.0	28.7	43.0
1952	176.0	73.23	57.84	100.0	41.6	32.8

资料来源：《中国统计年鉴（1992）》，北京，中国统计出版社，1992，第 215、220 页。

一　优先恢复基础设施和能源、原材料工业

在这个时期，投入铁路、交通和邮电业的资金占全部基本建设投资的 22.69%[②]。在交通运输业中，主要投资于铁路。1950 年 5 月，全国原有铁路全部恢复运行；到 1952 年年底，3 年铁路铺轨 3062 公里，其中新建铁路 1320 公里。1952 年全国公路通车里程比 1950 年增长 26.7%，并初步建成了塘沽新港。1952 年邮电通信里程比历史最高水平增加 99%，形成了以北京为中心的有线通信网络。

投资的第二个重点是农业基础设施。当时农业恢复的关键措施除了土地改革以外，就是水利建设。这 3 年农林水利投资总额为 10.3 亿元，占基本建设投资总额的比重为 13.14%。与新中国经济发展的其他时期相比较，这个时期的水利投资比重是最高的（见表 22–3）。

二　恢复、改建为主，新建为辅

为了节约资金，中财委强调，建设要根据现实条件，与当时国家的经济情况相协调，不能什么都搞最新式的，基本建设投资要尽可能利用原有的厂房和设备。因此，这个时期的基本建设以恢复、改建和扩建为主。1952 年，恢复和扩建的投资约占全部投资的 3/4；1950 年、1951 年恢复、改建的比重更高，新建

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 116 页。

② 1953~1985 年铁路、交通、邮电基本建设投资比重平均为 14.3%，其中“四五”时期为 18%，比较起来，国民经济恢复时期的比重是相当高的。

表 22 - 3 1950 ~ 1952年投资总额及其比重

	总计	工业	农林水利	运输邮电	商业	文教卫生	城市建设	其他
投资额（亿元）								
1950~1952 年合计	78.4	30.1	10.3	17.7	2.7	3.9	2.6	11.1
1950 年	11.3	4.2	1.3	3.4	0.6	0.4	0.3	1.1
1951 年	23.5	7.0	2.6	6.3	0.9	0.9	0.6	5.2
1952 年	43.6	18.9	6.4	8.0	1.2	2.6	1.7	4.8
投资比重（%）								
1950~1952 年合计	100.0	38.4	13.1	22.6	3.4	4.97	3.3	14.2
1950 年	100.0	37.2	11.5	30.1	5.3	3.5	2.7	9.7
1951 年	100.0	29.8	11.1	26.8	3.8	3.8	2.6	22.1
1952 年	100.0	43.3	14.7	18.3	2.8	6.0	3.9	11

资料来源：根据《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 254 页。

的比重更低[①]。与国民经济发展的其他时期比较，这个时期恢复、改建项目投资的比重是最高的，新建项目投资的比重最低[②]；设备、工具所占的比重是比较低的，建筑安装工程所占的比重几乎是最高的[③]。就一般情况而言，因为机器设备是固定资产中最积极的部分，这方面的投资能够使建筑业的投资加速周转，应该在生产性基本建设投资中努力降低纯建筑（房屋等建筑工程）的比重，提高设备购置的比重。但是在恢复时期，上述结构有利于以较少的资金实现原有设备的恢复和运转。

三 统筹兼顾国民经济各业

1951 年以后，工业投资显著增加。重点投资于能源、原材料和机械工业，即所谓优先发展重工业。这种经济发展战略固然借鉴了苏联的经验，更主要的源于中国的经济基础和当时所处的紧张的国际环境。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 225 页。

② 1950~1985 年合计，在我国基本建设中，新建项目投资的比重约占 52.2%，扩建、改建项目投资的比重约占 42.3%。

③ 1950~1985 年合计，我国设备购置占投资总额的比重为 28.9%；其中“六五”时期最低，为 19.7%，恢复时期为 23%，略高于“六五”时期，低于其他时期。

如前所述，旧中国留下的产业结构是畸形的。这不仅突出表现为工业比重小，而且突出表现为轻工业比重大，重工业比重小。这是一个大国自立于世界经济之林的重大的经济障碍。加之1950年朝鲜战争爆发以后的国际形势，新中国更需要加快恢复和发展与国防工业紧密相关的钢铁、能源、机械、化工等重工业。另外，轻工业的投资较小还由当时以下的具体情况所决定：一是轻工业增产潜力比重工业为大；二是由于农产品原料供给不足，轻工业设备闲置，生产能力尚未充分发挥。因此，国家基本建设投资的分配明显向重工业倾斜。中财委《关于中华人民共和国一九五〇年国民经济计划概要》中关于国家基本建设投资的分配为，投资比重最大的地区是东北，占全国投资总数的51.66%；用于工业的投资占东北投资的64.7%，其中用于重工业的投资占57.9%，用于轻工业的投资占6.8%。关内投资占全国投资总额的48.34%；用于工业的投资，占关内投资的22.03%；其中用于重工业的投资占20.61%（其中单是燃料工业投资就占8.64%），用于轻工业的投资占1.41%[①]。

1951年3月，全国第一次工业会议决定：这一年工业投资，用于重工业的投资占70.2%，其中钢铁工业和燃料工业各为32.9%和18%；用于轻工业的投资占22.4%，其中纺织工业和食品造纸等工业分别为16.2%和6.2%[②]。

1952年，用于重工业的投资占工业投资总额的76%，用于轻工业的投资占工业投资总额的24%[③]。1950~1952年这3年，重工业一直是工业投资的重点。特别是后两年，重工业投资占了70%以上，轻工业投资占20%以上。

尽管如此，这3年用于轻工业投资的这个比重，仍超过了以后的几个计划时期。一方面，这是由于当时国家领导人对产业政策和经济发展问题持相当谨慎、客观的态度，充分认识到恢复轻工业也是恢复重工业的必要条件，重工业不可能脱离轻工业的恢复而孤立地恢复。正如周恩来总理当时所说：我们要重视重工业，但决不能把它当做唯一的工业。在重工业中，钢铁是占第一位的，但它也不是重工业的全部[④]。因此，当时对纺织、造纸等轻纺工业也给予了相当比例的投资。1952年纺织工业的投资达到工业总投资的11.65%，甚至超过了钢铁工业。总的来看，这个时期投资结构大体符合当时情况，实施效果也比较好。在1949~1952

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第257～261、1001页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第245～246页。

③ 《伟大的十年》，北京，人民出版社，1959，第52页。

④ 《周恩来选集》，下卷，北京，人民出版社，1984，第7页。

年间，重工业年平均增长速度为49.4%，轻工业年平均增长速度为29%。二者年平均增长速度的对比关系为1:1.7[①]。这一比例既发挥了重工业和轻工业的相互促进作用，又有效改变了旧中国留下的重、轻工业之间比例失调的状态。

第三节 以东北地区为重点的投资布局

一 重点投资东北地区

1950年，国家对东北的投资占基本建设总投资的51.66%；1951年的基本建设工作总量中，东北占40.3%；1952年的全国基本建设投资中，东北占24.8%（见表17-2）。3年中，对东北区的基本建设投资与全国各大区比较均占首位，约占全国累计完成的基本建设投资总额的一半以上[②]。从国外聘请的设计组也大部分在东北工作。这导致1952年以及此后两三年的国外订货也是东北多，苏联贷款的绝大部分也给了东北。在东北各省中，投资的重点是辽宁省。如1952年，对辽宁的投资占东北基本建设投资总额的近70%，可见投资布局集中的程度。这样做的合理性在于：首先，便于利用东北原有的工业基础。旧中国总体上工业十分落后，但是相对关内，东北工业要发达很多。新中国成立前，近代工业在国民经济中只占17%左右，而1943年的东北近代工业在国民经济中已占56%左右[③]。东北解放得比较早，受战争破坏的时间也较关内为短。其次，当时关内投资环境差，大部分地区的资源未勘察清楚，京汉铁路沿线缺少较有规模的钢铁工业和电力，西北、西南不仅缺少钢铁和电力，交通通信等基础设施更极为短缺。最后，在重点恢复东北工业的同时，关内集中力量修筑铁路、建设电站，并且进行勘察设计，以便在通路、通电后，即可开始建厂。按照这种通盘安排，到1952年年初，关内重要工业的勘察工作有了基础，已经接近于从事设计的要求。经过各方面的准备，1953年以后，关内也开始了大规模的工业建设。

东北作为工业投资的重点，突出体现在国家重点建设项目的布局与施工安排上。1950年确定的由苏联援助的第一批项目共50个。它们是第一个五年计划156项重点建设项目中的一部分。这些项目是针对恢复经济急需的煤炭、电力等能源工业，钢铁、有色、化工等原材料工业以及机械工业和国防军工而确定的。

---

① 《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983，第17页。

② 《当代中国的基本建设》，上册，北京，中国社会科学出版社，1989，第17页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第968页。

在执行中，由于情况的变化，撤销了1个项目，合并了2个项目，实际建设的项目为47项。47项中，除了西安、乌鲁木齐、郑州、重庆和太原5个电站，山西大同和长治各1个煤矿矿井建设项目，以及3个军工项目等不在东北外，其余36个项目都集中安排在东北建设（详见表22-4至表22-6）。

表22－4　1952年年底全国各大区的发电厂数量、设备容量及发电量

区域	发电厂数量（家）	发电容量		发电量	
		万千瓦	占比（%）	千瓦时	占比（%）
东北区	51	71.72	36.5	3550	45.4
华北区	49	34.55	17.6	1215	15.6
华东区	78	60.52	30.8	2220	28.4
中南区	57	18.71	9.5	464	5.8
西南区	37	8.76	4.4	309	3.9
西北区	11	2.33	1.2	67	0.9
全　国	283	196.59	100	7825	100

注：东北区的发电量包括水丰水力发电厂。

资料来源：李代耕编著《新中国电力工业发展史略》，北京，企业管理出版社，1984，第7页。

表22－5　第一批苏联援建项目情况（按建设性质与地区划分）

单位：个

	项目总数	按建设性质分		按地区分	
		改扩建	新建	东北	关内
一、能源工业					
1. 煤炭工业	10	5	5	8	2
2. 电力工业	11	5	6	6	5
二、原材料工业					
1. 钢铁工业	3	2	1	3	—
2. 有色金属工业	3	1	2	3	—
3. 化学工业	5	—	5	4	1
三、民用机械加工	7	2	5	7	—
四、国防军工	7	7	—	4	3
五、造纸工业	1	—	1	1	—
合　计	47	22	25	36	11

资料来源：《当代中国的基本建设》（上），北京，中国社会科学出版社，1989，第15页。

表 22－6 国民经济恢复时期开始建设的部分“156项”情况

项目名称	建设地址	开始建设年月	全部建成投产年月	自开始建设至建成累计投资（万元）	新增生产能力		
					名称	单位	数量
1. 煤炭工业							
辽源中央立井	辽源	1950	1955	570	采煤	万吨	90
阜新平安立井	阜新	1952	1957	8334	采煤	万吨	150
阜新海州露天矿	阜新	1950	1957	19472	采煤	万吨	300
鹤岗东山 1 号立井	鹤岗	1950	1956	6512	采煤	万吨	90
鹤岗兴安台 10 号立井	鹤岗	1950	1956	7278	采煤	万吨	150
2. 电力工业							
阜新热电站	阜新	1951	1958	7450	发电机组容量	万千瓦	15
抚顺电站	抚顺	1952	1957	8734	发电机组容量	万千瓦	15
丰满水电站	吉林	1951	1959	9634	发电机组容量	万千瓦	42.25
富拉尔基热电站	富拉尔基	1952	1955	6870	发电机组容量	万千瓦	5
郑州第二热电站	郑州	1952	1952	1971	发电机组容量	万千瓦	1.2
重庆电站	重庆	1952	1954	3561	发电机组容量	万千瓦	2.4
西安热电站	西安	1952	1957	6449	发电机组容量	万千瓦	4.8
乌鲁木齐热电站	乌鲁木齐	1952	1959	3275	发电机组容量	万千瓦	1.9
3. 钢铁工业							
鞍山钢铁公司	鞍山	1952	1960	268500	生铁	万吨	250
					钢	万吨	320
					钢材	万吨	250
4. 有色金属工业							
抚顺铝厂	抚顺	1952	1957	15619	铝锭	万吨	3.9
（一、二期）					镁	万吨	0.12
哈尔滨铝加工厂	哈尔滨	1952	1958	32681	铝材	万吨	3
（一、二期）							
5. 机械工业							
沈阳风动工具厂	沈阳	1952	1954	1893	各种风动工具	万台 / 吨	2/554

注：本表不包括军工项目。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 270 页。

基本建设投资布局有力地促进了东北地区工业的恢复。1952 年，东北地区实际完成的工业建设投资比 1951 年增长了 211.5%；工业固定资产增长了 114.5%，其中重工业固定资产增长了 125.9%[①]。由于工业得到了比较快的恢复，东北地区于 1952 年——比全国早一年——提出并开始实施把基本建设放在首位的任务。

二　因地制宜安排投资结构

全国财经实施统一管理以后，基本建设投资仍实行中央和地方分级管理体制。在财政经济工作上划分了中央与地方的管理权限之后，政务院强调：财政经济工作的许多措施是必须从整体观念和长远利益出发的，一地一时的利益必须服从全局和长远的利益。根据这些原则，各地统筹兼顾，因地制宜，形成了区域投资的一些特点。

东北区投资的重点是重工业和国防工业，以及为保证重工业发展的燃料、动力工业，同时努力培养技术干部和技术工人，准备为全国建设输送人才。

华北区投资的特点是地方国营工业投资比重和市政建设投资比重大于其他地区。1952 年，其地方国营工业投资约占其工业总投资的 47%，其中轻纺工业占地方国营工业投资的 50%；职工宿舍、市政、文教卫生投资占投资总额的 30%。这主要是由于首都北京和天津市位于该区。

华东区的投资数额仅次于东北，1952 年占全国基本建设投资总额的 14.2%。3 年中，各业的投资比重为：工业占 36.9%，农林水利事业占 25.8%，交通运输业占 20.5%。与其他地区比较，华东水利事业投资比重较高。1950 年华东全部固定资产投资中，水利投资占 51%，农业占 22%。3 年农林水利投资中，有 98%用于兴修水利，包括规模巨大的淮河流域治理工程。工业投资也是一个重点，但投资比较分散，大部分用于原来较有基础的机电工业。

中南区投资的重点是工业和水利。3 年中，工业投资占投资总额的 41.5%，水利投资占投资总额的 35.48%，其中包括规模巨大的荆江分洪工程。这种结构适应了中南是主要农业产区的区域经济特点。工业投资的重点是纺织、电力、煤矿、有色金属的开采和冶炼。其中，棉纺织业占工业投资的第一位，为 20.33%；有色金属位居第二，为 15.62%。工业投资结构体现了中南区为主要棉产区及有色金属资源丰富的特点。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 1002、1004 页。

西北和西南的基本建设投资在全国各大区中总量较小，主要投资于交通和工业。交通投资大部分用于修建铁路，1952 年建成的成渝线和天兰线共计 859 公里，占全国新建铁路总长的 64.5%。西北咸阳新建的两座大型棉纺织厂，占恢复时期新建的 5 万锭以上的棉纺织厂的 2/3。

综上所述，在国民经济恢复时期，国家的投资在部门、行业结构方面，以基础设施、能源和原材料工业为主；在建设项目的性质方面，以恢复、改建为主，新建为辅；在投资的区域布局方面，以东北为主，统筹安排，并且注意按照各大区的具体条件因地制宜地安排投资结构。总的看来，国家投资的上述特点适应了资金少、恢复建设任务重，基础设施和重工业薄弱、建设周期长和区域经济各具特点、发展极不平衡，以及国际局势紧张的国内外环境。

第四节　资金的筹集

新中国成立初期，百废待兴，物资与资金却严重不足。帝国主义对新中国封锁禁运的国际环境，进一步加剧了这个矛盾。面对这一局面，国家采取了两方面措施：一方面，通过统一财经，集中财力、物力解决最紧迫的问题，并要求 900 多万公职人员“节衣缩食，精打细算，一文（钱）一文（钱）地挤出来”[①]；另一方面，广辟财源，调动各方面的积极因素筹集资金。

一　国家基本建设投资的资金筹集

（一）国家财政拨款

1950 年 3 月统一财经以后，国家财政收入迅速增加[②]。全国的基本建设投资中，财政拨款占了主要部分，而且比例越来越大。在对固定资产投资的财政拨款中，又以中央投资为主，地方投资为辅。

在 1950~1952 年的国家财政支出中，用于经济建设的投资分别为 17.4 亿元、35.1 亿元、76.3 亿元，在财政总支出中所占的比重分别为 25.5%、29.5%、45.4%。3 年基本建设投资总额为 78.36 亿元。

国家财政对基本建设的拨款主要解决大项目的投资，包括铁路、工业、水利等。这些项目属于中央各部直接掌握者，由中央各部直接投资。属于大行政

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 122 页。

② 详见本书第十九章。

区掌握者，由大行政区[①]投资。还有一部分大型工程项目，由中央和地方共同投资。

地方工业的发展，主要依靠地方积累资金进行，中央人民政府财经各部门，在可能的条件下，对地方工业进行五个方面的帮助：（1）国家有余的生产设备，可拨给地方进行工业建设，由地方按年向国家缴纳折旧费，或作为国家对地方工业的投资；（2）中央各主管工业部从技术上指导与帮助地方工业；（3）贸易部门与银行在可能的范围内对地方工业加以扶持；（4）地方工业利润在一定时期内解除上缴国库的任务，以供地方工业扩大再生产的需要；（5）建立地方工业的领导系统，以加强对地方工业政策、方针的领导与经营管理上的帮助。

在基本建设资金集中使用、以政府财政拨款为主的情况下，为了提高各地基本建设资金的使用效益，中财委强调：在基本建设中，必须反对以小农经济、手工业的观点来处理近代化的工矿交通建设，以免"欲速则不达"。要求"地方工业计划必须交中财委从全国着眼来审核批准，必须慎重勘察，认真设计，认真施工"[②]。

在国民经济恢复时期，在基本建设投资总额 78.36 亿元中，中央投资为 62.99 亿元，占投资总额的 80.4%；地方投资额为 15.37 亿元，约占 19.6%[③]。历年中央和地方投资额如表 22-7 所示。

表 22－7　1949～1952年中央和地方基本建设投资额

	绝对数（亿元）			比重（%）		
	投资总额	中央	地方	投资总额	中央	地方
1950 年	11.34	9.60	1.74	100.0	84.7	15.3
1951 年	23.46	19.61	3.85	100.0	83.6	16.4
1952 年	43.56	33.78	9.78	100.0	77.5	22.5
合　计	78.36	62.99	15.37	100.0	80.4	19.6

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 107 页。

在各大行政区的基本建设投资中，中央财政拨款所占比重最高，其次为各

① 大行政区的划分及机构变化详见本书第十七章。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 121 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 253 页。

省市财政拨款和其他来源，大区财政拨款所占比重最低。以中南区为例，在国民经济恢复时期的 3 年中，中央对其基本建设投资的财政拨款在 62%以上，其中 1950 年为 73.48%；省市财政拨款在 16%以上，其中 1952 年达 26.36%；其他来源为 5% ~ 9%；大区拨款头两年均不到 1%，1952 年为 15.49%。3 年中，中央财政拨款的比重有下降的趋势，由 73.48%下降至 62.60%；大区和省市财政拨款呈上升趋势，由 17.09%上升为 31.85%（见表 22–8）。

表 22–8　1949 ~ 1952年中南区基本建设投资的资金来源

	总计（亿元）	绝对值（亿元）			比重（%）		
		1950 年	1951 年	1952 年	1950 年	1951 年	1952 年
中央财政拨款	4.29	0.68	1.46	2.15	73.48	63.11	62.60
大区财政拨款	0.27	0.06	0.02	0.19	0.66	0.82	5.49
省市财政拨款	1.72	0.15	0.66	0.91	16.43	28.24	26.36
其他来源	0.46	0.09	0.18	0.19	9.43	7.83	5.55
总　　计	6.74	0.98	2.32	3.44	100	100	100

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 108 页。

（二）发行公债

1949 年 12 月，中央人民政府决定发行人民胜利折实公债。1950 年 1 月开始发行，共发行 1.4 亿分。这次公债发行主要是为了解决财政的严重困难，保证人民解放战争的进行、国家的统一，以及经济恢复的需要，对于基本建设投资起的作用是很有限的。但是，与此同时，东北人民政府经中央人民政府政务院批准，于 1950 年 3 月发行东北生产建设折实公债，总计为 3000 万分，则明确是为了筹措建设资金，解决东北先于关内开展的大规模经济建设之急需。

二　引进外资

对于第二次世界大战后中国经济如何发展，毛泽东于 1944 年在同美军观察组成员谢韦思的多次谈话中，曾经设想中美两国经济合作。他认为：在中国，工业化只能通过自由企业和在外国资本帮助之下才能做到；中国可以为美国提供“投资场所”和重工业产品的“出口市场”，并以工业原料和农产品作为美国

投资和贸易的"补偿"[①]。但是,"二战"后的形势发展使得中国共产党于1949年确立了向苏联"一边倒"的外交方针，相应形成了从苏联引进资金和技术的经济建设方针。这一方针的实施是从新中国成立前夕，1949年1月苏共政治局委员米高扬来华与中共领导人会谈协商开始的。在1月6日的谈话中，毛泽东提出需要3亿美元贷款、300辆汽车，以及各种必要的物资、机器和石油产品等援助。如果苏联可以提供这笔贷款，希望能够从1949年起在3年内分期提供，中国会连本带息如数归还[②]。1949年6月21日,刘少奇率中共中央代表团赴苏联访问。在6月下旬至7月上旬的初步会谈中，为了获得苏联的贷款，中方同意斯大林所提出的条件，包括向苏联提供其所需要的茶叶、桐油、大米、钨砂、猪鬃及植物油等。

1950年2月14日，中苏两国正式签订了《中华人民共和国中央人民政府苏维埃社会主义共和国联合政府关于贷款给中华人民共和国的协定》，其中规定苏联以年利1%的优惠条件贷款给中国3亿美元，用以偿付为恢复和发展中华人民共和国经济而由苏联交付的机器设备与器材，中华人民共和国政府以原料、茶、现金、美元等分10年付还贷款及利息。1950年9月30日，两国互换协议批准书[③]。

1950年3月，中共中央针对国内有些人对中苏两国合资办企业不理解的现象，指出：为了利用外国的资本以促进中国的工业化，某些事业和外资合营及成立这种股份公司甚为必要，不独和苏联，和各人民民主国家，甚至和某些资本主义国家还可能在适当条件下订立这种合营合同甚至租让合同[④]。4月1日,《人民日报》为此发表社论，指出：在目前经济落后、资金严重不足的情况下，"吸收外国资本在平等互利的条件下参加我国的经济建设就有了它的重要性"，"对于人民政权来说，有条件地吸引外资参加经营企业（而不仅简单的借款和聘用外国经济技术人员），以便使其'积极发挥作用'，不但不是什么可怕的事，而且是有利和必要的事情"。在引进外资的问题上，当时党和国家领导人还认为，欢迎并不等于多多益善。考虑到向国外借款的偿付能力和接纳能力，以避免主权被他人所制，并且提高贷款的使用效益，在签订苏联给中国贷款的协定之前，毛泽东指出："我们提出的要求是三万万美元，分几年付支，我们所以不提较多

① 参见董志凯等《延安时期毛泽东的经济思想》,西安,陕西人民教育出版社,1993,第114～115页。

② 邱路:《斯大林特使密访西柏坡——来自俄国档案的秘密》,《百年潮》1998年第1期。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第87～88页。

④《中共中央关于中苏合股公司协定公布消除群众波动的指示》，1950年3月10日。

的要求是因为在目前数年内多借不如少借为有利。”[①]

对于以往资本主义国家投资的企业，在遵守中华人民共和国法规的前提下允许其继续经营；但是对那些有损中国统一和稳定的出版、宣传、教育、宗教团体等方面的投资，则通过国家副总理郭沫若宣布，不再继续接受[②]。

在吸引外资方面，吸引海外华侨回国投资是另一个重要方针。在当时一般不允许新开设私营行庄的情况下，为了吸引侨资，允许其投资金融事业，还提供了其他一些优惠政策和方便条件。

在国民经济恢复时期，引进外资主要有以下几种形式：国家利用苏联贷款，与苏联、东欧国家建立合资企业，吸收和利用侨资以及租用外国船只等。

（一）利用苏联贷款

苏联予以中国3亿美元的贷款，按当时价格35美元合1盎司黄金，年利为1%。这笔贷款自1950年1月1日起，分5年交付中国，用以偿付苏联予以中国的机器设备和器材，中国以工业原料、茶叶、现金和美元偿还贷款和利息，于1954年12月31日至1963年12月31日分10年还清。

这是外国给予中华人民共和国政府的第一笔款项。这笔款项与美国同期按照“马歇尔计划”给予欧洲国家的援助相比，数额是很小的。如法国自战后至1955年，以各种名义接受了70亿美元；1945~1952年间，国际对意大利的援助总额超过20亿美元；我国台湾地区于1951~1965年得到美国以补贴、贷款和军事装备等形式提供的40多亿美元的援助。即使与苏联同期予以东欧的款额比较，这笔款额也是较少的。在中国国民收入和财政收入中，其所占的比重也很低。尽管数额不大，但是解决了中国经济恢复的燃眉之急。

根据中苏关于贷款的协定，苏联对中国的3亿美元贷款，从1950年起，每年以贷款总额的1/5，即6000万美元的物资交付中国，5年付清。此项收入列入中国财政预算。贷款与所购物资分配给各部门使用时，作为国家财政的投资，扣顶当年的财政预算。贷款的管理、使用、还本付息等统一由财政部负责办理。

苏联的3亿美元贷款按1950年汇率折算人民币，约合9亿元，相当于3年恢复时期中央政府基本建设投资总额62.99亿元的14.3%[③]。中国将苏联贷款集中使用在能源、原材料、机械工业和国防工业等基本建设的重点项目上。1950

① 《新中国成立以来毛泽东文稿》，第1册，北京，中央文献出版社，1987，第213页。

② 郭沫若：《关于处理接受美国津贴的文化教育机关及宗教团体的方针的报告》，1950年12月29日，1950年12月30日《人民日报》。

③ 参见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第107页。

年到1952年年初，苏联帮助设计的项目共42个，第一批16个设计组是1950年毛泽东、周恩来在苏时聘请的，第二批3个设计组是朝鲜战争爆发后聘请的，第三批设计组是1951年聘请的。在42个项目中，东北30个，关内6个，新疆5个，内蒙古1个。在东北的30个项目中，电力、钢铁、煤炭、制铝等项目占20个，其他10个项目是机械、化学、造纸等。关内6个项目是太原、重庆、西安、郑州4个电站和太原肥料厂及染料厂，新疆5个项目是电厂和医院。总投资额，仅关内和东北35个项目估算为34亿元，其中国外订货占30%。至1952年1月，已作出初步设计并已经批准的有15个[①]。

当时，中国的工业化建设必须也只能依靠苏联的帮助。这一点，中国驻苏大使张闻天看得十分透彻。1952年1月16日，张闻天给周恩来写信提出：中国今后工业化的方针，必须把自力更生同充分依靠与信任苏联的援助密切结合起来。张闻天认为，对于中国今后工业化有决定意义的大型工厂和矿场的建设，必须完全依靠与信赖苏联的援助，从初步设计、技术设计、施工详图直到成套设备订货及安装，都应全部地、彻底地采用苏联的计划、装备与专家，只有这样，中国才能从一开始就真正建立起最新式的、最进步的、最现代化的工业工厂。这样的工厂，只要充分依靠与信任苏联的帮助，即可最迅速地建立起来，用不着走弯路，用不着摸索又摸索，而且也不会发生乱子。张闻天此信引起中共中央极大重视。毛泽东于1952年2月8日批示："关于工业问题，请陈（云）、李（富春）注意随时提到中央会议加以讨论。"中财委党组干事会于2月18日讨论了张闻天的信和有关来电，并制定了相应的措施：（1）凡属开办新工厂或在旧厂中改建重要装备而我无改进把握者，均应聘请苏联设计组，而且对于接收订货、保管装备、施工安装、试车运转，均需聘请苏联专家或专家组加以协助指导。（2）初步设计批准后，凡我不能自制的装备，必须依靠苏联供应。（3）因今后贸易部进口公司的主要业务是向苏联和人民民主国家购买工业装备及器材，一切工业部门必须抽出一批熟悉苏联设备和器材的干部及可靠的技术人员给进口公司。（4）凡属向苏订购成套装备或订购大量器材的厂矿，必须派出该厂矿的第二负责人带队常驻苏接洽订货、催货。不派重要负责人者，不予订货。（5）对于重要工厂的设计和订购装备工作，中央财经各部的负责人必须十分重视，必要时必须亲（自）去苏联接洽。（6）中央各部及各厂矿所开订单，事前必须慎重确定，一经我方商务代表团与苏方签订了议定书之后，就不能变更。（7）各部门各厂矿经中贸部向苏联提出的订货单的金额及订单中的主要装备，必须仍由中财委批准，

---

① 中财委向中共中央报告：《两年来聘请苏联帮助改建和新建工厂的设计情况》，1952年2月9日。

未得中财委批准不得变更。（8）已征得外交部同意加派四个来往于中苏的外交信使，专送财经信件，等等[①]。

此外，中苏两国还于1952年9月15日签订了《中华人民共和国中央人民政府、苏维埃社会主义共和国联盟政府关于帮助中华人民共和国植胶、割胶、制胶以及售与苏联橡胶的协定》，规定于1952~1955年苏联给中国贷款7000万卢布，使中国的橡胶生产于1963年达到20万吨。贷款利息按年利2%计算。贷款自1956年上半年开始偿还，至1961年6月30日前还清。苏联有权购买中国所生产的橡胶的50%～70%[②]。

（二）与苏联、东欧国家建立合资企业

1950年3月27日，中苏两国政府签订了《关于在新疆创办中苏石油股份公司的协定》、《关于在新疆创办中苏有色及稀有金属股份公司的协定》、《关于建立中苏民用航空股份公司的协定》，对平权合股的办法作了具体的规定。其内容不仅体现了国家的主权，而且在企业管理以及经济负担和利益上，既要求权利上的完全平等，还要求在数量上完全均等。除了同苏联合资建设的企业外，这个时期还同东欧国家建立了一些合资企业（见表22-9、表22-10）。

表22－9　新中国成立初期中国与苏联、东欧人民民主国家部分合资企业情况

企业名称	签订协议时间	国外投资额（万卢布）	企业资产总额（万卢布）
中苏有色及稀有金属股份公司	1950.03.27	1400	2800
中苏石油股份公司	1950.03.27	2300	4600
中苏民用航空股份公司	1950.03.27	2100	4200
中波轮船股份公司	1951.01	4000	8000
中苏轮船修理建造股份公司	1951.07.28	3000	6000
资金合计		12800	25600

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989；《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第363～368页。

② 《中国工业五十年》，第一部，北京，中国经济出版社，2000，第1391～1392页。

表 22－10　1950年中苏合营企业在中国国营企业中的比重

	企业单位（个）	百分比（%）	职工人数（人）	百分比（%）	工业产值（亿元）	百分比（%）
国家公营	2522	89.6	1049708	88.2	410466	89.3
公私合营	255	9.1	105771	8.9	33559	7.3
中苏合营	38	1.3	34150	2.9	15704	3.4
总计	2815	100.0	1189629	100.0	459729	100.0

注：工业产值按 1950 年 6 月企业不变价格计。

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第 276 ~ 277 页。

（三）吸引和利用侨资

海外华人投资历来是中国境内投资的重要组成部分。抗日战争前，华侨在闽、粤两省的投资达 2 亿银元，在上海达 7000 万银元。据 1952 年估计，华侨在东南亚的资产，大约有 15 亿 ~ 20 亿美元。新中国成立以后，由于他们逐步了解了祖国的变化，并且政府实行了保护侨汇和鼓励投资的政策，1950~1952 年，侨汇和华侨投资呈增长的势头。据中国人民银行统计，这 3 年侨汇收入情况为：1950 年 1.18 亿美元；1951 年 1.68 亿美元；1952 年 1.7 亿美元。1952 年，海外华人资金回国数额已经达到日本侵华战争以前的水平，约等于新中国成立前两年的 7 倍[①]。但从侨汇的性质来看，大部分为小资产者和广大劳苦华侨职工的赡养家庭费用，投资只占极少数。据中国银行统计，自 1951 年 1 月至 1952 年 8 月，华侨投资总数计人民币 1368 万元，与侨汇总数相比，所占的比例很小。

至 1952 年 10 月，中国在华南、福建、北京、天津、汉口等地建立了 7 个投资公司，其中 3 个可以吸收华侨资金，4 个全部为吸收华侨资金而建立。同时，还创建了一批华侨投资的企业，如华侨建设公司、华南企业公司等。广东华侨投资公司是新中国成立后建立最早、规模最大的国家帮助创建的华侨投资公司，到 1956 年年底，该公司兴建扩建了 21 个工厂；福建华侨投资公司所属的 14 个厂矿，到 1956 年年底，总产值为 4400 万元。这些公司基本上是公私合营性质。其中的私人资本多数为印尼华侨的资本，其次为泰国华侨和港澳商人的资本。

（四）租用外国船只

租用外国船只，是在国民党反动派军事封锁和帝国主义对华禁运以及国内经济极端困难的条件下，在远洋运输业中开展的。新中国成立时，国家同国外航商的业务关系尚未建立，而美国正胁迫一些国家对中国实行"航运管制"。为了

① 人民银行党组、中侨委党组：《关于三年来侨汇及华侨投资的报告》，1952 年 12 月 10 日。

尽快恢复经济和开展对外贸易，中国采取了多种经济措施，包括租用外资、侨资的船只，创建远洋运输事业。

1950年9月，交通部、贸易部联合在天津建立中国国外运输公司，租用外籍商船，开展对外贸易运输。1952年9月，公司迁至北京，隶属对外贸易部领导。该公司通过驻香港代理——华夏公司积极开展活动，利用其同国际租船市场的关系去租船或合作租船，承运次要的“禁运”物资，并争取到一些北欧船东的合作。为了掌握一批租船，中国外贸运输部门采取了长期期租的方式，将租约订为一两年或更长时间。

国家还采取“争取、团结、扶助”的方针和一系列优惠政策，鼓励海外侨商投身中国的航运事业。1950年，有21艘13.04万载重吨的华侨商船参加了中国的外贸运输。

这一时期引进的外资主要在以下几个方面发挥了作用。

第一，利用苏联贷款迅速恢复和建设鞍钢，使中国1952年的钢铁产量达到新中国成立前最高年产量的146.3%；生铁产量达到新中国成立前最高年产量的107.1%，为国民经济的全面恢复和发展提供了重要条件。同时，在中国第一个五年计划时期建设的156个重点项目中，有19个项目利用这笔贷款在国民经济恢复时期开工建设，为经济的发展增添了活力和后劲。

第二，中苏合资企业对于新疆的开发起了一定作用，对于大连的修造船业也有一定的推动作用。中苏民用航空股份公司自1950年7月成立到1952年年底的两年多时间里，开辟了以北京为中心，东经沈阳、哈尔滨到苏联赤塔；北经张家口、乌兰巴托到苏联伊尔库茨克；西经西安、兰州、乌鲁木齐到苏联阿拉木图的3条航线，设立了19个航空港站，对于发展中国的航空事业发挥了较大作用。在当时中外合资企业和种种利用外资的行业之中，持续时间最长、关系长期稳定、经济效益良好的，要推海外运输业。中波轮船股份有限公司（当时称中波海运公司）组建以后，在中国至欧洲长达1.25万海里的航线上，中、波两国船员冲破美蒋集团的军事骚扰和劫持，坚持运输外贸物资，为恢复中国与印度洋、波罗的海沿岸一些国家的对外贸易作出了贡献。从公司成立到1952年11月底的17个月中，共运货80万吨，航程76亿吨英里，其所运输的进口物资中，80%是被美国列为禁运的“战略物资”，从未发生过事故。该公司良好运行至今，已成为新中国成立以来中外合资企业中历史最长的一个。

第三，华侨投资大部分通过国家和投资公司用于轻工、纺织、饮食等轻工业部门。直接投资于私营经济的侨资，投资的行业则以商业为第一位，轻工业为第二位，以下依次为运输业、饮食业、服务业等。上述华侨投资中，大部分

为海外侨胞的小额赡家费，通过国家银行和公私合营的投资公司实施间接投资，直接投资的比重和绝对额都很小[①]。

综上所述，新中国成立初期，实施“内外交流”的方针，不仅多方发展对外贸易关系，而且实施了有限度的引进外资。外国投资的主要方式是通过国家和公私合营的投资公司进行间接投资。引进外资的数量虽然不多，但是利用外资所取得的效益比较高，对于国民经济的恢复起到了积极的促进作用。当时新中国基础薄弱，从国家的管理人员、技术力量和基础设施条件来看，难以接纳更多的国外投资；然而从国内的劳动力、资源和市场条件来看，如果能够引进更多的资金，并且发挥多种经济成分利用外资的能力，于国于民将更加有利。

三　鼓励私人投资

在多种经济成分并存的情况下，私人投资和资金市场受到国家政策的鼓励和保护。《共同纲领》第三十条规定：“凡有利于国计民生的私营企业，人民政府应鼓励其经营的积极性，并扶助其发展。”根据这个宗旨，中财委私营企业局对私人投资制定了一系列政策。

1950 年年初，中财委私营企业局制定了《私营企业投资暂行条例（草案）》。同年 8 月，周恩来总理指示中财委私营企业局按照五种经济成分统筹兼顾的原则，正式起草《私营企业暂行条例》，实行两三年后总结经验，再起草一个完整的私营企业法。根据这一指示，政务院于 1950 年 12 月 30 日颁布了《私营企业暂行条例》。1951 年 3 月 30 日，中财委又颁布了《私营企业暂行条例实施办法》。这两个文件基本上反映了国民经济恢复时期国家对私营投资的方针和政策。

其主要特点有四个。

第一，鼓励和保护私人投资。私人投资的首要问题是私人财产所有权和企业利润。条例规定：企业的财产和营业受充分保护，经营管理权属于投资人，并对股息、分红予以法律保障。

第二，对新创设的企业实施审核登记制度，努力使私人投资配合计划生产。私人投资是个别的、局部的，难免是盲目的。1950 年年初，资本主义工商业在生产和经营上遭遇困难的原因之一，就是新中国成立前和新中国成立初期一度盲目发展了某些行业。接受历史的经验教训，政策规定，新创设的企业应依法报经地方主管机关核准，核准以后还要到工商行政管理机关办理登记。为了切实保障有

① 详见董志凯：《新中国成立初期的华侨回国投资》，《华侨华人历史研究》1990 年第 1 期。

利于国计民生的工商业投资，某些业务经中财委批准，可在一定期限内予以减免税的优待。

第三，确定利润分配的原则和大致比例。按照中国以往办公司的习惯，把扩充生产事业、稳定公司基础放在第一位，规定先留60%以上的利润作为公积金，余额分派股息，股息最高不超过年息的8%，分了股息之后，盈余可分红利。股东的红利和董事、监事、厂长等的酬劳金占以上两项提取后利润余额的60%，其他为改善安全设备基金和职工福利、奖金。这些分配原则既考虑到生产发展，又照顾到投资者的利益；股息与新中国成立前甚至抗战前相比，也不算低。然而与当时中国人民银行的定期存款利率——月息在1 ~ 1.5分之间，年息近20%相比，则低了许多。这样的股息难以吸引游资。但是当时一般工商业在正常情况下的平均利润尚不及20%，也难以提高股息标准。

第四，私人投资需遵守“公私兼顾，劳资两利”的原则。这是新民主主义经济下私人投资的重要特点。《私营企业暂行条例》规定：私有企业除应遵守国家法令，接受国营经济领导外，“政府得于必要时制定某些重要商品的产销计划，公司企业均应遵照执行”；投资人行使其经营管理权时，凡与“劳资双方利益有关者，应与劳资协商会议或劳资双方协商解决”。

这个时期，私人投资的途径为：在国家银行信用为主导的前提下，通过发展多种信用形式，包括投资公司集资、证券发行和买卖、银行办理长期放款等，力图组织长期资金市场，吸收私人资本转化为长期生产资本。银行主要通过以下三个方面发挥主渠道的作用：（1）积极开展储蓄业务，吸收社会游资。中国人民银行除了主要以保本保值方式吸收储蓄存款以外，还举办有奖储蓄，欢迎私营行庄以保本保值方式转存，并对其转存款加息。通过降低汇兑手续费，扩大汇兑业务，争取私营工商业在中国人民银行开户。（2）使私营经济收付经过银行，了解和掌握私人资金的活动情况。（3）扩大对私营企业的贷款，使私营工商业者加强经营信心，提高投资热情。这些措施在1950年、1952年两次调整工商业中发挥了积极作用。

中国人民银行领导建立了一批公私合营的投资公司，用以吸收社会游资，向工业企业直接投资。这是国家资本主义性质的金融企业。在多种经济成分并存的新民主主义经济体制下，它是国家资金带动私人资本，而后扶持管理私人工商业的一种组织形式。京津两地的投资公司开始时均有30%左右的私人资本，再由投资公司合理投放出去，进一步推动数十倍甚至百倍的私人资本，使这些私营企业提高管理水平，加强资金积累，并推动这些企业与中国人民银行建立业务联系。这样，既有利于生产事业的恢复和发展，也有利于稳定金融和物价。

证券交易所在国民经济恢复时期经历了取缔和重新设立的曲折过程[①]，其对于保护和吸收私人投资也起到了一定的积极作用。

私人投资在国民经济恢复时期起到了促进国民经济恢复和发展的积极作用。首先，私人投资有助于国家将有限的财力、物力集中投入到重大项目中去。在新中国成立初期，零售商业、饮食服务业等沟通城乡交流、方便人民生活的行业，一部分进出口业务，以及原有的私营工商业，均通过私人投资维持经营并扩大生产。其次，有利于将闲置的资金及时投入生产。由于采取了鼓励有利于国计民生的私人投资的方针，在产、供、销等方面形成了比较有利的投资环境，在国民经济恢复时期，私营工商业呈发展趋势。如根据中共上海市委调查委员会的调查，123 户工厂的净产值在 1950 年、1951 年、1952 年 3 年中增长 8.38%，其中 1951 年比 1950 年增长 16.92%，1952 年比 1951 年下降 7.3%；但是其固定资产总值和净值则是逐年稳步上升的，自由流动资金随资产净值的增减波动较大；另对 56 家商业企业的调查，反映的情况也大体相同。再次，私营工商业的一定发展并没有影响社会主义公有经济成分的壮大。

综上所述，新中国成立初期，国家领导下的资金市场和多元融资工具是私人投资的主要途径。党和国家在制定个体、私营经济发展的行业政策、总体规划，设置指导和管理私人投资的机构，对于违法行为及时予以抑制和打击，以真正实现“公私兼顾，劳资两利”方面，做出了努力，但未形成稳定的、长期的鼓励私人投资的机制[②]。

第五节　国家对基本建设资金的管理

新中国成立初期，由于缺乏现代建设的管理规范、缺乏管理秩序和办法，有些工程中途改变或推倒重建，部分建设资金被挪用，以致出现 1950 年、1952 年两年的基本建设投资有 23%被挪用于生产流动资金、报账制度不严格等问题。因此，加强投资管理被提上了议事日程。基本建设投资管理逐步由无计划到有计划，由无规章到有规章，由无专业管理机构到有专业银行管理，并试图从中国实际出发，建立长期资金市场。

---

① 详见本书第二十一章。

② 详见董志凯：《国民经济恢复时期的私人投资》，《中国经济史研究》1992 年第 3 期，第 8 页。

一　实施基本建设项目的计划管理

新中国成立初期，受以往各解放区分散建设的历史影响，基本建设投资归各部门、各地区分散管理。有些部门和地区，特别是新解放区，没有单独的年度基本建设计划，往往对需要兴建的工程随批随干，影响了建设资金的合理分配与使用效益；在缺乏监督管理的情况下，还出现资金被挪用、违背基本建设程序、不搞经济核算等现象，酿成了损失与浪费。

1950 年 3 月统一财经以后，国家在安排全民所有制企业的基本建设投资时，需要有集中分配投资的计划管理程序。于是，中财委于 1951 年 3 月和 1952 年 1 月先后颁发了《基本建设工作程序暂行办法》和《基本建设工作暂行办法》，从投资分配到建设项目管理，初步建立了集中管理的计划程序和先设计后施工的工作程序，并且确立了由中央各部分配投资的体制。

这是一种“两上一下”的计划管理程序。即中财委根据中央人民政府通过的国家年度财政预算，自上而下把投资分配给各部，确定各部的基本建设控制数字，并由各部确定所属建设单位的基本建设控制数字；各建设单位自下而上编报年度基本建设工作计划；中财委自上而下批准各部的计划，各部批准各建设单位计划。其核心是以国家作为投资主体，自上而下分配投资，使全国基本建设年度投资额置于中央政府的计划之内，同时通过自下而上编报计划，力图使投资额基本符合基层建设的实际需要。

与此同时，党和政府强调经济核算，批评“不少同志在经济工作中，把财政放在前面，把计算放在后面，实行所谓政治领导”[①]。政务院总理周恩来也反复针对城市经济建设工作的特点指出：现在已不是供给制时代，而是要走上经济核算时代了。

二　委托交通银行办理拨款，监督投资

基本建设项目确定以后，由财政部委托交通银行负责办理拨款、监督投资。交通银行创建于 1908 年，解放前夕是国民党政府侧重于实业投资的银行。上海解放以后，中央人民政府接管了在上海的交通银行总管理处。1950 年 1 月，交通银行总管理处由上海迁到北京。同年 2 月，第一次全国金融会议决定，交通银行在中国人民银行总行的直接领导下，作为办理对工矿、公用事业投资和长期贷款的专业银行。此后，根据金融机构关于长短期信贷业务分开管理的要求，交通银行把短期信贷业务和组织长期资金市场的工作，先后于 1950 年 4 月和

① 宋劭文：《关于财经工作的讲话》，1949 年 11 月 4 日。

1952 年第二季度移交给中国人民银行办理，成为新中国第一家办理长期投资的专业银行。

在新中国成立初期资金奇缺、计划不健全、基本建设投资毫无经验的情况下，交通银行办理拨款、监督投资，对于及时供应和合理使用建设资金，起了重要作用。当时，基本建设程序未能正常执行，拨款所需要的文件往往不完备。为了不延误施工，保证资金及时拨付，交通银行对拨款实行主管部门负责制。即凭主管部门批准施工的文件先拨款，事后再做检查监督。为了解决工程用款与财政用款之间的矛盾，交通银行办理拨款后，在银行内部实行按建设项目匡算用款进度、调度资金分次付款的办法，有效地缓解了财政收入和支出方面的紧缺。为此，交通银行集中主要力量核定出包工程的预付包工款和按工程建设进度结算的工程款，以便利财政调度。此外，交通银行在国家重点建设项目和重点建设工程所在地设立了专门机构，负责办理这些项目的各项拨款。如，治理淮河工程跨安徽、江苏、河南诸省，为了加强管理，在蚌埠治淮指挥部所在地设立了专门管理治淮拨款的蚌埠专业分行，提高了建设资金管理的效率。这种按重点项目设置专职拨款分行的做法，以后为交通银行和中国人民建设银行长期沿用。

从 1950 年恢复营业到 1954 年 9 月中国人民建设银行成立，交通银行的各项业务实践为中国人民建设银行的设置和业务开拓，准备了干部，积累了经验。

三　组织与领导长期资金市场

1950 年，中财委要求在编制 1951~1955 年恢复和发展经济计划中，要“考虑以扩大现有的或建立各种新的私营和公私合营的股份公司，而政府加以领导的办法，吸收私人资金用于基本建设的可能性”。同年，中国人民银行提出：“公私金融业倡导组织投资公司，以便投资或长期贷款于工商业。”1951 年，中国人民银行把“组织与领导长期资金市场，以服务于国家生产建设的需要。在大城市推动筹设投资公司与证券交易所，动员与组织私人资金，用于长期的生产建设”，作为国家银行的一项主要工作[①]。

在新中国成立初期，人民政权对开放长期资金市场一直持积极而慎重的态度。1949 年 6 月和 1950 年 2 月，天津和北京先后恢复与成立了证券交易所[②]。这对于减少资本外流，提高资本家恢复与发展生产的积极性，吸收游资，减少物

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第 23、77、84 页。

② 1952 年“三反”、“五反”运动以后，证券交易基本停止，两市证券交易所分别于 1952 年 7 月和 10 月宣告关闭。

价波动，均收到了良好效果。

在开放证券市场的同时，为了引导投资，各地还兴办了投资公司。成立较早并较为著名的，如1950年5月由交通银行和北京工商界人士组建的北京市兴业投资公司，股本100万元。其中公股占30%；私股的70万元来自社会各个阶层，其中金融业占37.3%，地方人士占17.5%，工商界占16.6%，闲散游资占14.2%，证券行及经纪人占13.3%，公教人员和学生占1.1%。公司开业后，参加了北京针织染整股份有限公司、中华科学企业公司、合成化学工业公司、利华企业公司和畜产联营社等企业的投资。此后，武汉、广州等城市也陆续兴办了一些投资公司，在一定程度上，起到了集中私人资金投向有利于国计民生的工矿、交通、公用事业建设的作用。

第六节　基本建设投资效益与大规模工业建设的准备工作

一　基本建设投资效益

1950~1952年，固定资产投资完成了78.36亿元，建成了阜新海州露天煤矿、山西榆次经纬纺织机械厂、成渝铁路等14个限额以上建设单位，完成了荆江分洪工程，开始了根治淮河工程，恢复、扩建了鞍山钢铁基地和整个东北工业基地，建设了一批中小企业。3年中，新增固定资产占投资总额的比例平均为75.3%，其中工业新增固定资产占全部新增固定资产的1/3左右，取得了较好的成效（见表22-11）。

表22－11　1950～1952年基本建设投资与新增固定资产

	投资总额（亿元）	新增固定资产（亿元）	新增固定资产占投资总额的比例（%）
国民经济恢复时期合计	78.36	59.02	75.3
1950年	11.34	10.09	89.0
1951年	23.46	17.79	75.8
1952年	43.56	31.14	71.5

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第266页。

二　确立“三年准备，十年建设”的思想

1951年2月，毛泽东主持中共中央政治局扩大会议，会上作出决议：要确立“三年准备，十年计划经济建设”的思想，并且要使省市级以上干部都明白。要求各级领导在1953年到来之前的22个月时间中，从各方面加紧准备工作。根据中共中央的指示，中财委旋即召集各大区财政部长研究方案，决定从五个方面加以落实。

第一，全面了解，研究财政税收来源。摸清城市经济、农村经济、城乡物资交流等变化和发展的规律。城市经济主要调查研究公私工商业生产经营情况，原料来源和固定资金、流动资金、利润等，并首先抓紧主要的行业及大户。系统地调查了解农村人口、农业、副业、土产等产运销情况，进行丈地评产。研究货币周转、保险、储蓄、信贷、公债发行推销等问题。

第二，掌握支出重点及规律。抓紧主要的（国防建设费、经济建设费）、有弹性的和有季节性的（水利、农业流动资金）开支。研究各种建设费用的计算标准，以便精确审核各用钱部门的预算，并准备逐渐由供给财政向经济建设财政转变。

第三，加强对国家企业的财务管理。国营企业利润将逐渐成为国家收入的主要来源。要建立并执行国营企业财务收支计划制度，加强对投资、提缴利润实行财政监督。财政部计划管理投资专业银行，监督基本建设资金的运用；并通过专业银行整理公私合营企业的财产，确定股权，逐步实现对公私合营企业的管理。

第四，明确各级财政的职权范围，加强财政纪律。

第五，培养大批财政干部，健全财政机构。除充实、健全中央和各大区财政学院、财政学校、训练班等，还委托各大学训练500 ~ 1000名会计、统计、企业财务管理等干部，招收高级的税务检查员、会计员、企业财务管理人员，轮训在职干部。提高财政干部政治、业务水平和工作能力，并改进领导。

1952年9月，基本建设只完成全年工作量的20%左右，而且主要是土木建筑工程，尚未进行机械安装工程。面对实际完成情况与计划的差距，中共中央对东北区和鞍山钢铁公司的基本建设情况作了分析和研究，从中进一步认识到：基本建设，特别是大型建设，是完全生疏的工作，“究竟建设一个大的工厂，中间一共有些什么问题必须解决并如何解决，我们是一般不了解的”[①]。1952年10

① 《中共中央批准并转发东北工业部及鞍山钢铁公司基本建设情况的报告》，1952年9月18日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第34页。

月22日、23日中财委举行会议，讨论1953年的基本建设。陈云在会上就1953年基本建设的方针、工作组织和人员补充问题讲了话。他指出：今后几年，基本建设工作将在经济工作中占头等重要地位。目前，基本建设工作的主要矛盾是基本建设任务十分重大而基本建设力量十分薄弱，必须迅速建立和充实基本建设机构。根据会议精神，中财委于11月8日作出《关于迅速准备基本建设的指示》，《人民日报》于11月18日以《把基本建设放在首要地位》为题，将此指示作为社论公开发表。中共中央于11月向各级领导机构发文指出：为了做好大规模建设的准备工作，必须把基本建设提到工业建设的首要地位，大力充实基本建设的力量，必须从生产岗位抽调一批技术人员加强到基本建设方面来。在各级领导干部的思想上，要克服等待和依赖思想，积极地从生产方面抽调人力充实基本建设队伍，要把最强的力量放在基本建设方面。

三 大规模工业建设的准备工作

基本建设力量的薄弱，突出反映在技术力量与施工力量的不足。为了解决这方面的问题，在大规模建设开始之前，主要做了以下准备工作。

（一）设计人员的培训与集结

1951年，陈云将工程设计作为财经工作的要点提了出来。他在会议上反复强调、多次指出不懂勘测设计的严重性。他说：在工业方面，一说办工厂，大家非常热心，但事先往往不设计。“天津盖仓库，和打仗一样，一看地形，说这个地方好，就在这里盖房子，一下雨仓库塌下去了。像这样的冤枉钱不知花了多少……外行办事总是要吃亏的。偶然浪费少数钱尚可请人民原谅，老是浪费，年年如此，人民是不能原谅的。钱是老百姓的，我们不能拿老百姓的钱开玩笑。”“搞基本建设，事前一定要设计。一般的工厂设计工作要一年以上，要看这个地方的地层怎么样，水够不够，水的化学成分对锅炉有什么损害等等。我们是从乡村出来的，往往不大懂这一套。我们现在还不会，要从头学起。”他还举了第一汽车制造厂为什么放在东北的例子，之后语重心长地说：“同志们，外行的事多了，要下决心学习。不学习，经济建设一窍不通，那就搞不成。”[①]

设计队伍的组建，主要是从生产部门抽调，其次是将大学生加以训练、提高，还从劳改人员、私营建设公司中调用人员。除了采取上述措施之外，并向苏联、东欧国家派出了大批留学生，引进了苏联、东欧国家的设计组、设计专家、设计顾问等。仅1952年，就从中央财经各部抽调在职干部赴苏留学273名，从各

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第132～133页。

高等学校抽调留学生 123 名，从中央各部抽调赴苏实习生 174 名。

（二）地质勘测工作的加强

面对大规模的工业基本建设，中国的地质勘测基础极差，勘测设计人员极其缺乏。从中国开始有地质工作的 1907 年起，到 1949 年新中国成立，累计钻探进尺不到 15 万米。新中国成立时，地质技术人员不到 200 人，能用的钻机仅 10 台，几乎没有可靠的地质资源资料，许多矿产资源储量都是根据片断数字或个别地质学者的意见估计推算的，残缺谬误甚多。20 世纪 50 年代初，由于基础资料不全，加之对工程勘察工作的重要性认识不足，基本建设走过不少弯路。如山西有的厂厂址选在黄土之上，地基未做处理，导致厂房建成后，地面大面积塌陷，工厂不能投产；不经勘察即建设的其他工程事故也有发生。

这些教训，引起了人们对地质勘察和工程勘测工作的重视。为了解决技术力量问题，国家一边抽调略懂专业或近似专业的人员，一边培训新的技术力量。陈云强调要培养新的人才。他提出了增加新的地质人员的三条途径：（1）办学校和训练班，因大学生和高中学生不够分配，可将初中学生训练一两年，使他们能够参加简易工作，还用专业人员带徒弟的办法培养新干部；（2）合理地使用人才，在全国范围内统一调度，按国家的需要合理分配；（3）通过总结经验，互相学习，向苏联经验学习，提高原有地质人员的本事。

20 世纪 50 年代初，李四光、韩德馨等一批国外留学人员响应周恩来总理的号召，返回祖国从事地质勘探工作与地质勘探队伍的培养工作。

经过多方努力，到 1952 年年底，中国已经形成了一支地质勘探职工队伍，总数达 29996 人，当年勘探总进尺 356000 米。1952 年年底，勘察设计职工总数达 21271 人；其中生产人员 15464 人，包含勘察 7814 人、设计 7650 人；设计能力为水电站 1.2 万千瓦，造纸厂 100 吨 / 日，糖厂 1300 吨 / 日原料处理量，棉纺织厂 50 万纱锭。这为第一个五年计划的设计工作奠定了基础。

（三）建筑部门的设置和国营建筑业的建立

中国近代建筑业生产水平很低，即使在 1927~1937 年发展较快的 10 年中，水平依然很低。据统计，在 1933 年的国民收入中，农业占 61%，工业占 10.3%，建筑业仅占 1.1%。1934 年是旧中国建筑业生产水平最高的一年，其生产净值在国民经济中也不过只占 1.4%[①]。1949 年北平解放时，共有瓦木工人 2 万多人，多半是分散的个体劳动者，受私营营造厂商的雇佣剥削。

新中国成立后，建筑业发展较快。但是，有一些不法厂商在建筑工程中投

① 肖桐主编《当代中国的建筑业》，北京，中国社会科学出版社，1988，第 58、59 页。

机倒把，哄抬价格，偷工减料；一些行政机关、事业单位和国营企业中的工作人员，与其内外勾结，贪污受贿，给国家建设造成很大损失。1951 年 7 月，中共中央批示转发全国建筑工会工作会议的总结报告之后，各级党委开始整顿建筑业，废除封建把头制，废除层层转包制，检查建筑工程偷工减料等不法行为。通过民主改革，特别是“三反”、“五反”运动开始以后，各地将分散的私人营造厂集中起来，组建了建筑工程合作社、国营的或公私合营的建筑公司。从而，建筑业成为进行社会主义改造最早的产业部门。

新中国成立之初，全国建筑队伍仅有 20 万人，1950 年达到 40 万人，1951 年发展到 60 万人，1952 年年底，全国全民所有制建筑企业，包括各专业部施工力量在内，达到 99.5 万人，比 1949 年增加了 4 倍[①]；占全国全民所有制职工的比例，由 1949 年的 2.3%上升到 6.2%。

1952 年，建筑工程部成立。当时，这个部具有统管全国建筑业、承包国家重点工程建设的双重职能。全国 6 大行政区设有工程管理局，省、自治区、直辖市设有主管当地建筑业的工程管理局。为了适应重点工程建设的需要，建工部还组建了一支力量较强、水平较高的直属设计、施工队伍。

① 肖桐主编《当代中国的建筑业》，北京，中国社会科学出版社，1988，第 66 页。

第七编

劳动就业、收入分配与居民消费

第二十三章
劳动就业和劳保福利

中华人民共和国成立初期，长期战争和经济混乱导致百业萧条，失业人口庞大，给社会造成了沉重的压力。面对严峻的就业形势，中共中央和人民政府按照“公私兼顾，劳资两利”的新民主主义经济的基本方针，通过救济与安置并举、疏浚与堵源结合，较为成功地缓解了就业压力，并开始建立由政府统一介绍和招聘劳动力的制度和劳动保险制度，保障了职工及其家属的基本生活。

第一节　新中国成立初期的劳动就业问题

一　严重的失业问题

（一）失业状况

新中国成立前，连年战争的侵扰和频繁的自然灾害的肆虐，使旧中国的经济遭受了严重的破坏。农村的农民贫困破产，城市工商业萧条，政府财政短绌，造成大批工人、农民和公教人员流离失业。新中国成立初期，因原有的社会政治、经济结构的剧烈改组，产生了一批新的失业人员，失业问题更显突出，形成了两次失业高峰：一次是在 1950 年春夏，另一次是在 1952 年。

1950 年经济改组出现的失业人口和新中国成立前遗留下来的失业人口，形成了新中国成立后的第一次失业高峰。根据 1950 年 9 月底各地不完整的统计，全国失业工人共有 1220231 人，失业知识分子 188261 人，共计 1408492 人。此外，

尚有半失业者255769人，将失业者120472人[①]。失业率最高的1950年7月，仅全国登记失业工人人数就达1664288人[②]，占当时城市职工总数的21%；如果加上未登记的失业者，失业人数将更多。对于刚刚获得解放仍处于极度贫困状态的广大居民来说，失业即意味着断粮、断炊。在一些大城市里，由失业造成生活无着而导致自杀的现象时有发生，也出现了诸如反对工会、殴打政府干部等发泄不满情绪的骚乱事件。发生在1952年的第二次失业高峰，全国失业、半失业工人约有120万人，失业知识分子约有43万人，没有职业或没有正当职业的旧军官约20万人，其他应予安置、救济或改造训练使之就业的老弱病残、流浪儿童、无业游民、乞丐、娼妓等共约98万人[③]。

（二）失业严重的原因

新中国成立之初三年之所以产生如此庞大的失业人口，形成两次严重的失业高峰，是与中国社会秩序中的历史遗留问题和推陈立新过程分不开的。

一是解放战争末期，面对已成定局的失败局面，反动政权不仅大肆搜刮民脂民膏、聚敛战争军费，并强行将工厂机器和运输设备拆迁到香港、台湾，将中央银行的全部黄金、银元和外汇储备劫往台湾，而且还把搬不动或来不及搬走的厂房、机器、船舰、铁路、机车以及工业、民用设施尽量摧毁。许多企业因此停产倒闭，造成大批工人失业。国民党反动集团盘踞台湾后，在美国的支持下，对中国东南沿海地区实行武装封锁与轰炸，加重了上海等沿海工商业城市的经济困难。封锁、禁运，断绝了大部分需要进口的工业原材料，许多工厂因缺料而无法开工运转；飞机的狂轰滥炸，破坏了交通运输设施和发电设备，许多企业因缺乏运输和动力而陷入瘫痪。所有这些，都造成了工人大批失业。

二是由于社会经济结构剧烈调整。旧中国有许多行业是专供封建迷信活动或地主、官僚、资产阶级奢侈消费服务的。在新旧社会制度更替、社会组织结构和社会风气急剧变革的过程中，由于市场需求和服务对象迅速减少，生产经营的可替代性小，这类工商服务业遂纷纷倒闭，如新中国成立后许多城市的香烛、纸火、娱乐、服装、美容、餐饮、出租车、金融、珠宝、精品店等行业的衰败。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第199页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第203页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第159页。

在这类行业就业的人员相应失业了①。

三是新民主主义经济秩序的建立，导致投机工商业衰退。新中国成立初期，物价剧烈上涨、投机资本空前膨胀，给社会经济带来极度混乱，人民政府集中力量打击投机资本，力争市场物价稳定。物价稳定之后，虚假购买力消失，部分工商企业不适应新的市场形势，陷入生产经营的困境。其中一些业主为了转嫁危机，解雇工人，造成了相当数量的工人失业。

四是在制定和执行新政策的过程中，出现了一些过激行为，错误地排挤私营工商业，造成了部分工人失业。新中国成立初期，中央开展统一财经、稳定物价的工作，由于银根抽得过紧，国营贸易前进的步子过快，社会需求压缩过急，部分私营工商业负担过重，使不少私营工商业陷入困境。许多资本家经营消极，解雇职工，停产歇业或关厂歇店。据上海市统计，到1950年4月下旬，全市倒闭的工厂有1000多家，停业的商店有2000多家，失业的工人在20万人以上。另据统计，14个较大城市在1950年1月到4月倒闭的工厂合计2945家。16个较大城市半停业的商店合计9347家。全国失业的工人超过100万人②，其中在稳定物价过程中新增加的失业人口合计为38万～40万人③。

1952年的"五反"运动中，失业、半失业的人数又有增加。开展这场运动之前，为了不影响生产，中共中央曾强调运动和业务要"两不误"，但一方面，运动使各级干部的工作重心转移，不再重视对私营企业的加工订货，城乡交流也陷于停滞状态，经济生活出现了混乱与停滞；另一方面，不少资本家对自己的前途丧失信心，消极观望，以致躺倒不干。因此，"五反"运动后期，一度出现了生产萧条、失业增多、城乡交流不畅，公私、劳资关系都很紧张等情况。根据不完全的材料估计，从"五反"运动开始到1952年6月中旬，新增加的失业、半失业的人数约为150万人。与"五反"运动前的失业人数相比，增加了1.5倍④。

五是土地改革后，农村中的剩余劳动力不断流入城市，加剧了城市中失业、半失业现象。1952年，全国共有农业剩余劳动力（全劳力和半劳力）4039万人，占农村劳动力总数的16.8%。据新中国成立初期的一些典型调查统计，城市工人平均收入约为农民平均收入的3倍，1952年非农业居民的平均消费水平为农

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第165页。

② 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》，上卷，北京，中共中央党校出版社，1991，第94～95页。

③ 何光：《当代中国的劳动力管理》，北京，中国社会科学出版社，1990，第4页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第158页。

民的 2.4 倍[①]。城乡收入的巨大差距和城市现代生活的诱惑，使得不少青年农民在土改后陆续涌入城市和工矿区，谋求新的职业。据 1951 年春统计，仅东北的沈阳、鞍山两市，即有进城找工作的农民 2 万余人。到 1952 年，东北地区流入城市的农民 32117 人，占失业人员总数的 22.4%[②]。

六是经过各种社会改革运动，社会风气发生巨大变化。许多人（特别是城市中的家庭知识妇女）要求参加工作，从而大大提高了劳动参与率，增加了劳动力的供给人数。如 1952 年年底上海市的统计，在该市 143.8 万人的无业人口中，家庭妇女就有 95.4 万人，占待业人员总数的 67%左右[③]。

另外，国民经济恢复时期社会秩序的调整，使一部分知识分子、旧公职人员、旧军官也成为无业人员。同时，工、矿、交通企业通过生产改革和管理改革，劳动生产率提高，使企业中原有的职工有了剩余。当然，与上面六个因素相比，这些不是导致失业高峰的主要成因。

（三）新中国成立初期失业状况的特点

第一，失业人数庞大。据估计，1950 年 5 月底，全国失业工人与失业知识分子的总数约有 150 万人，还有不少工人处于半失业状态；1952 年 8 月，全国失业、半失业人员达到约 280 万人。另据 1952 年 10 月的统计，全国城市失业、无业人员为 264 万人，约占城市就业人数的 10%，占城市人口总数的 4.1%。在新中国成立初期的两次失业高峰中，失业工人都超过百万人。1950 年的失业工人数约占职工总数的 21%，1952 年失业工人数约占职工总数的 7%。如果按城镇待业人员计算，1950 年年底全国有 437.6 万人，1951 年年底有 400.6 万人，1952 年年底有 376.6 万人[④]。

第二，失业范围广泛。就地区而言，失业是全国性的，最为严重的是各个中心城市。就行业而言，失业现象涉及社会各行各业。就产业特征来看，失业主要分布在第二、第三产业，即制造业和服务业，但农业剩余劳动力转移也为失业高峰推波助澜；在失业人口中，以店员、手工业者和纺织工人为最多，食品、五金、印刷次之。就职业范围而言，波及各个阶层和各种职业，既有农民、工人、店员、平民，也有业主、官吏和公教人员。据统计，1952 年年底要求就业的 162.2 万人中，失业工人为 77.98 万人，占 48.07%；家庭妇女、失学青年为

① 董志凯：《1949—1952 中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第 196 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 230 页。

③ 董志凯：《1949—1952 中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第 193 ~ 194 页。

④ 《中国劳动工资统计资料（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987，第 109 页。

43.8 万人，占 27%；小商业主、行商、摊贩等 10.9 万人，占 6.72%；失业知识分子 10.4 万人，占 6.41%；城市贫民、妓女、乞丐等 15 万人，僧、尼、道士 0.57 万人，共占 9.6%；旧军官、旧官吏 3.42 万人，占 2.11%[1]。在失业群体中，工人所占比重最大。失业范围的广泛性，体现了社会大变动时期的不稳定性。

第三，失业类型复杂。从时间上看，新中国成立初期的失业既有长期性失业，又有短期性失业；既有新中国成立以前的遗留性失业，又有新中国成立后社会经济改组新产生的失业。从性质上看，既有经济遭受破坏后需求不足而形成的周期性失业，又有社会经济调整所产生的结构性失业，还有政策存在缺陷而导致的政策性失业。

第四，社会危害巨大。一是严重的失业问题造成经济资源的巨大浪费，不仅降低了失业者个人及其家庭的收入与生活水平，而且还制约着经济结构改组与调整工作的开展，严重阻碍了国民经济恢复的进程。二是政治影响恶劣。在失业高峰中，失望和不满的情绪在一部分工人和城市贫民中迅速蔓延，因生活无着而自杀、骚乱等事件给社会造成巨大震动，激化了社会矛盾。正如当时上海市市长陈毅所报告的，1950 年 3 月、4 月上海人心浮动，匪特乘机活动，市面上发生了吃白食、分厂、分店、抢糕饼、打警察、聚众请愿和捣毁会场等事件。经济问题已影响到了社会的安定。

新中国成立初期失业的严重性表明，党和政府必须制定适宜的就业方针，采取强有力的反失业政策和措施，对以工人为主体的失业人口进行救济和安置，才能缓解社会的政治经济矛盾，促进经济的恢复与发展，巩固人民民主政权。

二　缓解失业压力的政策和措施

全国大中城市出现的大量失业引致社会经济秩序严重混乱，引起了中共中央和国家领导人的高度重视。为了减轻就业和失业的压力，党中央和政务院制定了解决失业问题的方针、政策和措施，规定了救济失业工人和失业知识分子的具体办法。

（一）对旧公职人员（以及官僚资本企业职工）实行“包下来”的政策

新中国成立前夕，随着大中城市的陆续解放，如何对待国民党政府遗留下来的公职人员和接收的官僚资本企业中的职工，成为摆在中国共产党面前的一个棘手问题：全盘接纳必定给新政权造成沉重的负担，放任辞退又会形成失业

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 212 ~ 213 页。

上升和社会动荡。先期解放的东北地区，在接管城市的过程中总结经验，决定对国民党公职人员及企事业单位职工暂时实行原样“包下来”的政策，以利于新政权的尽快建立。平津解放以后，中共中央通过权衡利弊，同意了“包下来”的政策。这样，在新中国成立前后新旧政权的交替过程中，党和人民政府对国民党政权遗留下来的600余万公职人员和企业职工采取了“包下来”的政策，进行了妥善安置，从而避免了失业人数的扩大①。

在对旧人员实行“包下来”的政策的同时，中共中央提倡“三个人的饭五个人吃”。这一政策虽然使人民政府承担了改造和养活旧职员的社会责任，增加了国家财政负担，但实际上却有利于减轻社会变革的阻力，有利于新生政权的建立与巩固，有利于生产力的衔接保护和国民经济的恢复。从当时的情况看，“包下来”的政策是明智的选择，“只有这样才是对人民有利的”②。

（二）防止有利于国计民生的私营工商业停工倒闭

对于有利于国计民生的私营工商业，实行了“公私兼顾，劳资两利”的政策，尽量防止这些企业停工倒闭，造成工人失业。1949年，全国私营工业企业共有12.3万家，总产值达68亿多元（新币），占当时全国工业企业总产值的63.3%；职工人数达164万人，占全国工业职工总数的53.7%。为了恢复和发展国民经济，保证职工的就业和生活问题，就必须允许私营工商业存在和发展。

新中国成立初期，由于遭到帝国主义和国民党反动派的严重破坏，私营工商业在资金、原材料、产品销路等方面都有许多困难。许多工商业资本家对党和政府的政策存有疑虑，因而消极对待生产经营活动，不断关厂歇业，解雇工人。不少工人也认为新中国成立后不应再受资本家的压榨与剥削，纷纷提出过高的工资待遇和苛刻的就业要求，以致引起了大量的劳资纠纷。针对这些情况，党和政府通过工会组织和工商联，分别对工人和资本家进行形势政策教育，端正他们的思想和态度。各级劳动部门根据国家对私营工商业的基本政策，把调整劳资关系作为重要的任务，努力宣传“同舟共济”的精神。遇有争议，尽可能通过推动劳资双方协商解决；协商不成，由劳动争议仲裁委员会进行仲裁；不服仲裁的，允许到当地人民法院申诉。由于正确地制定了私营工商业政策，采取了恰当的处理劳资争议的措施，使得劳资关系相对稳定下来。同时，鉴于国营经济发展过快、统得过宽，导致私营工商业在生产经营上遇到困难，政府在1950年6月和1952年3月先后两次调整公私关系，在经营范围、原料供给、销

① 具体情况参见本书第九章。

② 《新中国成立以来毛泽东文稿》，第1卷，北京，中央文献出版社，1987，第116页。

售市场、劳动条件、技术装备、价格政策、财政政策和货币政策等方面，实行一系列有利于私营工商业发展的政策。

在党的“公私兼顾，劳资两利”正确方针指导下，私营工商业得到了适当的发展[①]，对于防止产生新的失业人员和重新安置一部分失业人员，都起到了积极作用。

（三）设立负责劳动就业的专门机构，加强对失业人员的管理

为了全面了解失业人员的规模和各种情况，以便有计划、有步骤地进行救济或安置，中共中央要求各地开展对失业人口的调查统计。1950年，结合对失业工人的救济工作，各地建立了失业工人救济委员会和市劳动介绍所，开展对失业者的登记工作，并逐级将统计数字上报政务院。1952年，按照政务院劳动就业委员会的要求，大中城市成立了劳动就业委员会，统一对失业人员进行登记和管理。“凡原在公私工商企业、交通、运输事业、手工业作坊及机关、团体、学校中从事体力或脑力劳动的工人、职员以及无固定雇主的建筑工人、搬运工人，于失业后尚无固定职业者，季节性工人其行业已经衰落无法找到工作者，具有初中以上文化程度的知识分子而失业者，已停工歇业的独立生产者、行商摊贩、资方代理人及小工商业主，现确无其他收入，生活困难，要求就业从事雇佣劳动者，以及现在尚无职业的旧军官、旧官吏，生活困难，要求就业者，均一律进行登记。”登记以后，根据不同情况分别处理。一般有计划地分批分期地予以训练，然后根据国家建设发展的需要与他们本人的条件，逐步地解决他们的职业问题。生活确有困难者适当予以救济[②]。

（四）举办大规模失业救济

1950年4月，中共中央发出《关于救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》，提出在“五一”前后开展一场全社会捐助救济失业工人的运动。经过征求各地意见，中共中央于6月17日正式发出《关于救济失业工人的指示》，提出：救济失业工人和知识分子，有步骤地帮助失业者就业，是当前的主要任务之一。同日，政务院也颁发了指示，并制定了《救济失业工人暂行办法》。7月底，政务院发出《关于救济失业教师和处理学生失业问题的指示》。1950年11月，中共中央根据5个月工作中存在的问题和经验，又发出《关于救济失业工人问题的总结及指示》，政务院也提出了《关于处理失业知识分子的补充指示》，

① 详见本书第十一章。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第180页。

进一步完善了救济和安置失业人员的具体政策和措施。

为了筹措失业救济基金，国家采取政府拨款与社会捐助相结合的办法。其具体来源有三个方面：（1）国家财政拨款。据不完全统计，1950 年中央财政分拨救济经费合计 212149232 斤粮食，1951 年分拨经费 324 万元，1952 年分拨救济经费 859 万元。（2）由政府向社会征收救济金。政务院关于救济失业工人的暂行办法规定：凡是举办失业救济的城市，其所有国营和私营的工厂、作坊、商店的行政方面或资方，均需按月缴纳所付实际工资总额的 1%，上述各种企业及码头运输等事业的在业工人和职员，亦应按月缴纳所得实际工资总额的 1%，作为失业救济基金。（3）社会各界自愿捐献。在社会各界的大力响应下，失业救济金的筹措取得了积极进展，从而为救济失业人员准备了物质前提。

在失业救济工作方面，党和政府坚持“以工代赈为主，而以生产自救、转业训练、还乡生产、发给救济金等为补充办法”的原则。为此，采取的措施主要有五个。

第一，以工代赈。即由各地失业救济处会同有关方面，组织失业工人参加为国家建设所急需的市政工程等，然后按工作量发给参加者工资。这种形式主要用于 1950 年和 1951 年，重点解决失业人员的生活困难。按照中央规定，工赈的费用来自国家财政拨出的失业工人救济基金，其中绝大部分（按规定不得少于全部工程费用的 80%）用于支付工资，少部分（不得超过全部工程费用的 20%，超过部分由市政建设费用开支）用来购买原材料和生产工具[①]。以工代赈的工资，主要实行计件工资制，一般高于单纯的失业救济金，低于在职职工的工资水平。组织失业工人以工代赈，既能解决失业工人的生活问题，又能解决市政建设方面的资金短缺难题，及时新建有关项目。据不完全统计，全国 1950 年以工代赈 123854 人；1951 年为 59639 人；1952 年 9 月底为 85128 人。

第二，转业训练。即对失业工人进行技术训练，以提高就业能力。这是 1951 年工商业好转以后救济工作采用的主要方式。新中国成立初期，失业人员中很大一部分是属于结构性失业，即由于失业人员无技术专长、不符合岗位要求导致的失业。针对这种情况，失业救济部门会同劳动部门，根据经济建设的需要，从失业人员中挑选年轻又有培养前途的工人、店员和知识分子，让他们参加经济建设迫切需要的建筑、机械、纺织、邮电、化工、税务、土木工程、会计、统计、医药卫生等专业以及政治文化训练班。训练方式有劳动行政部门

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 170 页。

自办、与企业部门合办、委托工厂学校代办以及请技工带徒弟等四种，训练时间一般为3个月至1年。据1951年10月底统计，各地各种形式的训练班共有209个，参加人数共计37400人。

第三，生产自救。即根据自愿和民主管理的原则，组织具有一定技术专长和经营管理知识的失业者从事生产经营活动以维持生活。各地采用了组织加工工厂、合作社、生产小组、作坊、农场、采矿、运输等多种方式；一些地方还帮助歇业工厂的工人利用原有机器和房屋，恢复生产。生产方式多种多样：劳动救济部门从失业救济金中拨出部分款项贷给手工业生产单位，使其扩大经营，吸收一些失业工人参加劳动；劳动与商业部门合作，让一部分失业人员参加城市物资的收购、储运和销售工作；政府补助生产资金，资助个人独立生产和经营。据统计，截至1951年10月底，全国共有生产自救单位428个，参加人数118806人，大都做到了自给自足。

第四，还乡生产。即动员和资助家在农村的失业工人回乡，从事农业生产活动，以减轻城镇的就业压力。这种方式是与土地改革运动结合进行的。失业工人还乡生产大都本着自愿的原则，并事先与失业工人家乡的县区政府取得联系。政府发给本人及其家属路费，按救济标准发给3个月的安家费。失业工人还乡后，得到了当地人民政府的妥善安置，分到了土地、房屋和农具。据不完全统计，从1950年7月到1951年10月底，共有118699人返回农村。

第五，组织救济。即对没有机会或能力按以上办法自救且生活确有困难的失业人员发给救济金。1950年，政务院救济失业工人暂行办法规定：需要救济的失业工人每月发给当地主要粮食45～90斤；失业学徒每月30斤；半失业工人所得工资低于失业工人所领的救济金额而无法维持生活者，也按实际情况酌量予以救济。1952年，政务院将城市失业人员的救济标准适当提高为：大城市每人每月6元，有家属一口者包括本人在内每月9元，有家属两口者每月11元，家属超过两口每增加一人增发2元，但最高不能超过15元；中等城市，失业人员每人每月5元，有家属一口者，每月7.5元，其后每增加家属一人，增发1.5元，最高不超过12元[①]。1950年领取救济人数为113190人，1951年年底为36253人，1952年9月底为90342人[②]。1950为失业工人发放救济粮38848748斤，1951年发放救济款为3424212元。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第179、205页。

② 劳动部：《三年来劳动统计参考资料》，1953年11月。

据不完全统计，从1950年7月至1953年年底，在各地政府失业救济工作中，以工代赈达280余万人次，生产自救者达15万余人，参加转业训练的15万人，还乡生产者14万余人，领取失业救济金者460余万人次[①]。

（五）实行政府介绍就业与鼓励失业者自谋职业相结合的就业政策

这个时期，失业人员主要通过政府安置和个人自行就业两种途径安置就业。从总体来看，以政府安置为主，个人自行就业为辅。

1. 政府安置

首先是扩大社会就业。新中国成立初期，解放较早的地区如东北以及经济遭受破坏不甚严重的行业或企业经济恢复比较快，许多企事业单位和部门开始从失业人员中自行选择和招收大量的技术人员和知识分子。到1951年10月底，失业工人重新就业者已达128.26万人，其中长期安置者91.02万人。失业知识分子经过各种训练和招聘，参加各种工作者约达100万人[②]。

其次是介绍就业。1950年5月20日，劳动部公布了《市劳动介绍所组织通则》，规定各市劳动局设置劳动介绍所，各大城市可在市区设立劳动介绍分所。随着国民经济的恢复和有计划的经济建设的开展，在劳动力的调派方面加强了统一管理，并在劳动就业方面初步实行了统一介绍就业的政策。截至1951年3月底，全国先后建立了市劳动介绍所49个，在43个城市中介绍了40万人就业，临时协助东北招聘的工人计有24万人[③]。1950年7月到1952年年底，各地劳动介绍所介绍就业人数达90余万人[④]。

2. 个人自谋职业

由于政府介绍和安置就业的能力有限，远远不能满足就业者的需要；而私营工商业可以容纳一定数量的劳动力，它们自行招聘人员的愿望很强烈。党和政府在强调劳动力统一安置与调派的同时，也鼓励失业者自谋出路。在1952年7月之前，政府介绍就业和鼓励个人自谋职业相结合的就业政策效果良好，数十万失业者通过自谋出路找到了工作。

---

① 董志凯主编《1949—1952中国经济分析》，北京，中国社会科学出版社，1996，第201页。

②《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第194、203页。

③《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第194、210页。

④ 安子文：《在劳动就业专门会议上的讲话》，1952年6月19日。

三　解决失业问题的成就与经验

通过一系列行之有效的政策和措施，救济、安置失业人员的工作取得了巨大成效。

（一）初步缓解了失业压力

到 1952 年，约有一半失业人员重新获得了职业，其他人员也得到一定程度的安置。凡有劳动能力并愿意工作的失业人员，大多数都解决了就业问题。经过救济安置和扩大就业，逐渐消除了失业人员的不满，使他们增强了对人民政府的信任。工人普遍反映："以前我们失业挨饿谁来管？现在能做工的有工做，不能做工的有救济粮，只有我们工人自己的政府，才会照顾得这样周到。"通过实实在在的排忧解难，党和政府树立了良好的形象，得到了广大群众由衷的信任和支持，从而巩固了新生的人民民主政权。同时，在开展失业救济募捐运动及安置人员的过程中，发挥了工人阶级互助友爱的精神，消除了失业工人与在业工人之间的对立情绪，工会的威信提高了。

（二）壮大了职工队伍，保护和培养了经济建设的有用人才

在救济、安置失业工人的工作中，由于把生活救济和培养就业能力紧密结合，不仅使职工队伍逐年壮大—— 1949 年全国职工人数为 800.4 万人，1951 年为 1281.5 万人，1952 年为 1580.4 万人，而且经过转业训练等活动，提高了劳动力的素质，调整了劳动力的内部结构，缓解了结构性失业问题，培养了一批具有真才实学的经济建设人才。与此同时，党和政府还非常重视失业知识分子的救济和安置。所有旧公教人员全部由人民政府包了下来，旧社会遗留下来的失业知识分子，经过各种训练、招聘，以及个别安置而参加到各种工作中的约为 100 万人[①]，适应了国民经济恢复和发展时对知识分子的迫切需要。

（三）促进了国民经济的恢复和发展

政府大力救济、安置失业工人和知识分子，解决了他们的生活困难，稳定了社会秩序，调动了人们从事革命和建设的积极性和创造性，促进了劳动生产率的提高。在国民经济恢复时期，经济高速度的恢复和发展，与政府大力救济和安置失业人员、解决失业问题所创造的各种有利条件不无关系。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 193 页。

第二节　劳动力的招收与调配

中国劳动力的招收、调配制度，是在解决大批失业人员就业问题的基础上，逐步形成和发展起来的。在国民经济恢复时期，结合失业问题的治理，中央人民政府在劳动力的招收、调配和调整方面，制定了一系列的政策和规定，开始建立政府统一介绍和招收制度，促进了失业治理的进程，也为后来的劳动就业计划管理制度的建立奠定了基础。

一　劳动力招收政策的制定与调整

1950 年 3 月，中央人民政府劳动部开始组织办理失业人员的登记和职业介绍事宜，着手制定职工招收的有关政策。在随后几年中，中国劳动力的招收政策，经过了从分散到统一，再到分散的转变过程。从总体上看，反映了新民主主义经济制度的基本要求。

1950 年 3 月到 1952 年 7 月全国劳动就业会议召开前，是新中国劳动就业制度形成过程的第一个阶段。为了解决失业问题，1950 年 3 月，第一次全国劳动局长会议明确提出：各地劳动局要迅速设立劳动介绍所，有步骤、有重点地办理失业技术员工的登记与介绍就业工作。5 月 20 日，劳动部颁发了《市劳动介绍所组织通则》，并公布了《失业技术员工登记介绍办法》。《市劳动介绍所组织通则》指出：“各市劳动局为办理失业职工的登记及职业介绍事宜，应设置劳动介绍所”，其主要任务是“登记、统计失业职工；调查公、私营企业需要劳动力的情况；筹划介绍职工就业事宜”。《失业技术员工登记介绍办法》规定：凡公营、私营企业雇佣技术员工时，须事先拟出雇佣人员的条件及待遇等办法，向当地劳动介绍所提出申请，由劳动介绍所从登记的失业人员中推荐介绍，选择录用；同时也允许企业从登记的失业人员中自行选用，雇佣后向劳动介绍所备案；失业人员也可以自行寻找职业。经劳动介绍所介绍的人员，雇佣单位与被雇佣人员双方签订劳动契约，其内容包括企业行政或资方雇佣职工的工作期限、工资待遇、试用期等。劳动契约事先须经劳动部门审查，签订后向劳动部门备案。6 月 17 日，政务院在《关于救济失业工人的指示》中规定：“各国营、私营企业在恢复生产、扩大经营范围及创立新工厂企业时，应尽先录用本企业原来解雇的工人和职员；在招雇新工人和职员时，原则上应由当地劳

动局设立之劳动介绍所统一介绍。”[1]

上述法规和办法重点强调了国营企事业单位和私营企业招收人员时，应主要由各地劳动介绍所负责介绍。从此，劳动部门全面接替了原由工会组织负责的企业用人招收管理工作。但是，鉴于私营及个体经济在城市经济中占很大比重，国营企业吸纳就业能力有限，因此也鼓励失业人员自找门路、自行就业。

从 1952 年 7 月全国劳动就业会议召开到 1953 年 5 月前，是就业政策变化的第二个阶段。这一阶段实行了由国家统筹安排的“统一介绍”方针，并针对劳动力结构性短缺和农村大量剩余劳动力涌入城市的问题，提出了逐步实现对劳动力统一调配的要求。

新中国成立后的最初两年，政府通过“两条腿走路”的就业政策，使失业人员安置工作收到明显成效。但是，由于城乡收入差距、劳动力总量过剩、结构性短缺以及市场机制的作用，大量农民流入城市，导致城市失业严重，企业“挖雇”人员和职工“跳槽”等现象频繁发生。受这些问题的困扰，特别是 1952 年“五反”运动后城市失业人数猛增（1952 年 4 月全国失业人口比 1951 年年底增长 1.5 倍），使得党和政府更加希望在劳动就业和劳动力招收方面实行劳动部门统一招收的计划管理体制。于是，1952 年 7 月，受毛泽东委托，周恩来主持召开了全国劳动就业会议。会议就失业工人、失业知识分子、失业旧军官、农村富余劳动力出路等问题进行讨论，提出了应对之策。8 月 1 日，政务院发布了这次会议起草的《关于劳动就业问题的决定》。《关于劳动就业问题的决定》的主要内容为：（1）一切公私企业应不解雇或少解雇职工，凡因生产改革、合理地提高劳动生产率而多余出来的职工，均应采取包下来的办法，不得解雇；凡因企业经营困难而需解雇职工时，亦需报经政府劳动部门批准。（2）对城市中的失业、无业人员进行全部登记（自愿报名），并由政府对其进行就业训练，然后由国家统一调配，分期分批地解决就业问题。（3）农村中的富余劳动力，应通过发展农业生产和多种经营就地吸收消化，少数可根据工业发展需要，有计划地进入城市。（4）一切公私企业凡需招聘职工时，必须由当地政府劳动部门统一介绍，除在特殊情况下，统一介绍不能满足需要时，方可经劳动部门批准后，自行招聘，但事后须到劳动部门备案。这次会议对于解决失业问题的估计过于乐观，认为随着大规模经济建设的开始，政府劳动部门能够经过对全国城市失业人员和无业人员的登记培训后，分期分批地解决工作。因此改变了过去 3 年实行的介绍

---

① 参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 167 页。

就业与自行就业相结合以扩大就业的方针政策，决定从1952年9月开始，由劳动部门统一组织全国就业。

具体来看，导致政府转向“统一介绍就业”政策的原因主要有三条：一是国民经济恢复工作的进展超出最初的预想，从而使党和国家的领导认为通过政府的能力就可以解决全部失业问题。二是在“三反”、“五反”运动中，私营企业违法乱纪行为受到各级政府的重视，使党和国家领导人对私营经济的认识发生变化，逐步收紧了对其活动的限制。三是为了保证重点工程建设的用人需要，产生了统一管理劳动力配置的要求。

由政府统一介绍和招收劳动力的政策发布后，短期内有效地防止了企业互相挖工和工人随意跳厂给生产造成的混乱与损失，保证了经济建设用人的需要。但由于统一管理的范围过宽，政府承担“统一介绍”就业的任务过重，愿望和实际能力不相适应，使得就业遇到很大困难。一方面，这一政策限制了企业解雇和招聘职工的权力，因此许多企业乘国家统一登记失业人员的时机，尽力解雇多余或不合要求的人员，将包袱甩给国家；同时又尽可能地突击招收所需人才，以免将来“统一介绍”政策生效时不能如愿招人。据中南地区反映：“自劳动就业的决定公布后，公私企业借故解雇职工现象，似有逐日增长之势。如广州解雇纠纷，7月份为105件，8月份为166件，9月份陡增至368件。用人单位不经劳动调配机关介绍，私自招雇现象亦甚严重。”[①]另一方面，小商贩、个体手工业者、小型私营企业主等收入和生活不稳定者也纷纷停业，等待政府安排有保障的职业。这都加剧了失业程度，导致了社会怨言四起[②]。

① 《中南区劳动就业工作综合报告》，1952年12月5日。

② 1953年8月以后，招收劳动力的政策再次发生转变，进入就业政策的第三个阶段。政府再次贯彻执行“政府介绍和自谋职业相结合”的就业方针，在加大劳动部门介绍就业力度的同时，积极鼓励失业者自谋出路。政务院劳动就业委员会、劳动部和内务部于1953年5月联合召开了劳动就业座谈会。会议提出：改变城市就业由国家包下来的做法，转而实行政府介绍就业与劳动者自行就业相结合的政策，鼓励失业、无业人员自谋出路。8月5日，上述三个部门联名向中共中央提出的报告中指出：为保障工业发展对劳动力的需要，有计划、有步骤地实行统一介绍和调配是必要的。但在目前情况下，实行无所不包的统一调配政策为时过早，在实际上限制了公私企业和用人机关的积极性，缩小了自行就业的门路。因此，为了增加更多的就业机会，应适当缩小统一介绍和调配的范围。8月中旬，中共中央批转这一报告，要求全国各地改行介绍就业和自行就业相结合的方针政策，鼓励失业、无业人员自找门路、自行就业，把劳动力统一调配的范围限制在工厂企业内部。8月12日，毛泽东在全国财经会议上对劳动就业工作中的上述失误主动承担了责任，并作了自我批评。从1953年8月开始，各地转而贯彻新的就业方针。

由上可见，在新中国成立初期，中国的就业制度和就业政策始终处于调整变化之中，加强就业制度的统一性和计划性是政策变化的基本取向。但就国民经济的运行实际来说，在国民经济恢复时期，由于多种所有制经济成分并存，总体上还是坚持政府介绍和自谋出路这种比较灵活的就业方针。正因如此，才使当时的失业治理和就业工作做得较有成效，不仅使几百万名原有失业人员得到了安置，而且基本解决了新增劳动力的就业问题。

二　建立劳动力的计划调配制度

（一）对毕业生就业的统一调控

随着新民主主义革命的迅速胜利，中国共产党及其领导的军队和政府机构迅速扩大，迫切需要吸收一大批有文化的人参加新中国的建设工作。青年学生是最理想的人选。他们有文化，有理想，年轻无家累，历史清白，接受新知识、新技能快。因此，新中国成立前后，人民政府和解放军招收了大批青年学生，经过短期培训后参加革命工作。朝鲜战争爆发以后，解放军又从学校里招收了一批学生参军。据统计，1949 年以前参加革命的干部约五六十万人，1949~1952 年参加工作的干部（包括企业部门的职员）约 200 余万人，其中相当大部分是新中国成立后从学校动员和招收的青年学生。由于旧中国教育落后，而新中国百废待兴，知识青年远不能满足社会需求。为了保证知识青年的合理使用和学校教育工作的正常进行，中共中央和人民政府从 1950 年开始，加强了对招收在校学生参加工作的管理。

1951 年 3 月 19 日，中共西南局向中共中央反映：各方面任意抽调在校学生参加工作的现象极为严重，如川东涪陵一中（高中），1950 年下学期开学时，计有学生 222 名，到学期末，被各方调走者竟达 100 余名，计中国人民银行 40 名，保险公司 20 名，专署及公安局 10 余名，县委、县政府及川东行署共 20 名，川东团校 6 名，卫生学校 4 名，严重影响了学校的正常教学。针对这种情况，中共中央于 5 月 2 日发出“关于克服目前学校教育工作中偏向的指示”，重申过去的有关指示，禁止党、政、军机关及人民团体随意到学校抽调在校学生参加工作。

5 月 29 日，中央人事部和教育部联合召开全国高校毕业生分配计划会议。当年，全国高等院校暑期毕业生共 17009 人。会议认为，1950 年暑期，华北有 86%的毕业生接受了统一分配，1951 年据最近调查，在 2719 名毕业生中，除 35 人提出自找职业外，其余全部表示愿服从政府的统一分配；西南虽属新区，但是在全部 2618 名毕业生中，表示愿意自找职业者只有 10 余人；预计 1951 年 90% ~ 95%以上的毕业生愿意服从统一分配。根据上述调查和人才极为短缺的

情况，会议制定了如下毕业生分配方案：（1）医科毕业生1647人，全部交给军委卫生部；（2）为平衡各地需要，从华北、华东、中南、西南共抽调毕业生6800人，补充东北2000人、西北500人、中央2900人，剩下的1400人分到全国各高校及中央科学院作教师、研究生之用。6月2日，中共中央公布了《关于今年暑期高等学校毕业生的分配方案》，6月29日，政务院又发出《关于1951年暑假全国高等学校毕业生统筹分配工作的指示》，要求各地贯彻上述方案。中共中央在上述指示中提出：国家培养的大学生，应该首先满足国家建设的需要。从此开创了大学生由国家统一分配的先河。1951年10月1日，政务院作出《关于改革学制的决定》，其中规定：由于人才极为短缺，国家建设迫切需要，高等学校的毕业生应由国家统一分配。1952年6月5日，中共中央又发出《关于高等学校暑假毕业生统一分配工作的指示》，要求各机关遵守国务院的上述决定，严格制止自行洽聘、乱拉毕业生现象。强调各地区在分配时，首先应保证完成中央抽调到其他地区的数字，特别是工科学生，必须全部由中央统一分配。

由于初中以上毕业生供不应求，为了保证国家教育计划顺利实施，避免学生因过早就业而影响高等教育的发展，从1952年开始，政府对高等中专学校的生源也开始进行调控和计划管理。1951年2月13日，中共中央发出《关于解决1952年全国高等学校学生来源的指示》，指出：为了适应国家建设需要，1952年全国工科学院将招生4万名，比1951年增加2.5万名，这样，1952年全国高等学校将计划招生7.5万名，但是1952年全国高中毕业生只有6.4万名，即使90%考入高校，仍差2万人，需另行补足。为此，中央决定采取以下措施：（1）全国各地高中以上学生，在未毕业前，一个也不许抽调；（2）动员、号召与组织应届高中毕业生升入大学，努力争取高中毕业生全部升入大学，至少保证95%以上升学；（3）从党政军中抽调、从社会上招选一批青年知识分子补足大学招生差额。1952年5月31日，为保证实现上述教育计划，中共中央又制定了关于高等学校、中专、高中统一招生的规定，并要求初中毕业生全部升学，严禁各单位乱抽调、乱招收。

（二）对企业招工的统一与调配

新中国成立前夕，在一些已经解放的工业比较集中的城市，关于招工的最早改革为：企业组织雇佣或解雇职工要通过工会，不许通过工头及其他代理人。

新中国成立前后，最早对国营企业实行劳动力统一招聘的是东北地区。东北是解放最早，并且是国营企业比较集中的地区。1949年至1950年年初，国营厂矿处于恢复阶段，当时劳动部门只在沈阳、鞍山、哈尔滨、齐齐哈尔等几个大城市设立了劳动介绍所，进行失业工人的救济工作。1950年3月，东北人民

政府成立了以劳动部门为主、工业部门及工会等有关部门参加的“东北招聘工人委员会”，公布了《东北工矿企业招聘工人暂行办法》，要求国营工矿企业招聘工人的计划须报经东北人民政府计划委员会批准，由招收工人委员会统一安排，有组织地到指定地区招聘。到1951年3月为止，东北地区经劳动部门招聘的职工已有24万余人，其中在关内招聘的技术工人有2万多人[①]。1951年，安置失业人员任务基本完成以后，东北区各省市陆续组织了招聘委员会，并颁布了统一的招聘法。

到1952年，为了适应国家经济建设特别是基本建设的需要，各省市均建立了劳动力统一调配的组织机构，仿照东北计委编制劳动力平衡计划的做法，有计划地统一调配劳动力。从1949年至1953年5月，经过各级劳动部门介绍与调配的各种失业人员、城乡剩余劳动力和建筑工人等，共达76万余人，从而保证了重点建设所需劳动力的供应[②]。

为了规范企业招聘职工，特别是国营企事业单位的用人制度，劳动部在1951年5月制定了《关于各地招聘职工的暂行规定》，明确了招聘职工的审批程序和手续。该规定指出：凡在中央直属各省市和各大行政区之间招聘职工时，须持有中央人民政府劳动部正式介绍信件。在大行政区所辖范围以内的省市之间招聘职工时，须持有大行政区劳动部正式介绍信件。并要求在招聘职工时，雇佣者与被雇佣者双方应直接订立劳动契约，将工资、待遇、工时、试用期以及招收远地者的来往路费、安家费等加以规定，并向当地劳动行政机关备案[③]。当时，关内地区的主要工作是统一介绍失业人员就业。

到了1952年8月，政务院决定扩大失业人员的登记范围，并提出要有计划的从统一介绍就业逐步向统一调配劳动力过渡。统一介绍就业和调配劳动力的主要内容是：（1）国营和私营工商企业需要从社会招收职工，均由劳动部门的调配机关统一介绍，未经劳动部门同意，不得登报、贴广告自由招工。（2）在职工调动方面，国营各产业部门可自由调整本系统内部的职工，但调动大批职工至外地工厂时，须取得劳动部门的同意。（3）新建、扩建的国营工矿企业，需要增加劳动力，应提出年度、季度、月度增加劳动力计划，报告劳动力调配机关，以便按时调配、供应劳动力。（4）常年性的生产工作，企业不得雇佣临

---

① 何光主编《当代中国的劳动力管理》，北京，中国社会科学出版社，1990，第114页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第268页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第282～283页。

时工，已经使用的，都要转为正式工或预备工[1]。

（三）严格限制从农村招工

由于城市就业问题的巨大压力不仅来自城市本身存在的庞大的失业、无业人口，也来自不断涌入城市寻找工作的农民。1951 年春季，仅东北地区的沈阳、鞍山两市，就有 2 万多农民进城务工。随着土地改革的完成和农业互助合作的发展，基本上避免了农民因贫困破产、流入城市成为失业后备军的境况。但是，由于城乡、工农差别的存在，城市生活对于农民仍具有很强的吸引力。随着国民经济的恢复和发展，农民进入城市寻求工作的日渐增多。由于农民身强力壮，能吃苦，福利要求不高，并且辞退容易，因此深受需要体力劳动的单位的欢迎。但由于城市经济对就业人口的吸纳力不强，城市本身需要就业的人数又多，无形中给城市就业造成了较大的压力。

为了稳定农民，减轻城市负担，从 1952 年起，政务院多次在有关文件中提出劝阻农民盲目流入城市的问题，规定城市各单位不得擅自从农村招工，需要增加人员时，必须通过地方劳动部门统一调配或组织招收，避免因盲目增人，使农民盲目流入城市。同时，政府号召因种种原因流入城市的城镇失业人员，返回原籍农村从事农业生产。1950 年新区土地改革运动开始以后，各级政府动员了 16.5 万原籍在农村的失业人员还乡生产。实践证明，在中国农村劳动力有如汪洋大海，城市经济尚不发达、吸纳劳动力有限而自身居民就业也困难的情况下，限制农村劳动力自由进入城市的政策利多弊少。

第三节　职工劳动保护制度的建立

新中国成立以后，职工基本上实行了两套劳动保险制度：一是企业职工的劳动保险制度；二是国家机关和事业单位的公费医疗等劳动保险办法。

一　劳动保险制度的建立

（一）企业职工劳动保险制度的建立

1949 年中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中，明确规定了要在企业中“逐步实行劳动保险制度”，从而为制定全国统一的劳动保险条例确立了法律依据。新中国的劳动保险工作就是根据《共同纲领》的规定逐步建立起来的。早在 1948 年 12 月，东北地区就首先制定了《东北公营企业战时暂行劳动保险

---

[1] 何光主编《当代中国的劳动力管理》，北京，当代中国出版社，1998，第 115 页。

条例》，次年4月在全区国营的铁路、矿山、军工、军需、邮电、电气、纺织等7个行业的企业实行，随后扩大到常年固定生产的公营工矿企业，这是新中国劳动保险工作的序幕。《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》规定：各公营企业须按月缴纳等于本企业工资支出总额3%的劳动保险金，将其中30%缴存于政府指定的银行，作为劳动保险总基金；70%保存于本企业的会计处，作为本企业开支的劳动保险基金。劳动保险基金主要用于职工的伤残、死亡抚恤金或疾病、退休、生育补助金开支。随着解放战争的节节胜利，华北各省市如察哈尔、河北、天津、太原、石家庄和铁路、邮电企业，西北、西南、中南个别地区及企业都仿照东北条例的规定，实行了劳动保险。截至1951年2月，全国实行劳动保险的企业共达1213个，职工人数1427519人①。

1950年，劳动部和中华全国总工会根据各地的经验，拟定了《中华人民共和国劳动保险条例》草案，经中国人民政治协商会议审查同意后，发动全国职工讨论。劳动部和中华全国总工会根据各地意见修改后，于1951年2月26日由政务院颁布实施。这是新中国成立后在全国范围内实行的第一个劳动保险条例。

《中华人民共和国劳动保险条例》规定的劳动保险对象包括所有的雇佣劳动者，但由于经济条件的限制，只能采取“重点试行，逐步推广”的办法。首先在雇佣工人、职员人数在100人以上的工厂、矿场及铁路、邮电、航运三个产业的企业单位及附属单位试行。《中华人民共和国劳动保险条例》规定职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老不宜继续劳动的时候，都可以得到不同程度的物质帮助，职工供养的亲属也可享受一定的保险待遇。按规定，劳动保险的各项费用，全部由实行劳动保险的企业的行政方面或资方负担，其中一部分由企业行政方面或资方直接支付，另一部分由行政方面或资方按全部工资总额的3%拨交给工会组织办理。在后一部分中，除划出70%作为支付职工工人享受劳动保险待遇之用外，30%作为总基金，由中华全国总工会统筹举办集体劳动保险事业。劳动保险费用支付的标准，主要是从工人的实际需要与最低社会保障出发，以尽可能做到“保护雇佣劳动者的身体健康，并减轻其生活中的特殊困难”为目的。百人以下的企业及季节性的企业的劳动保险问题，由该企业行政方面或资方与工会基层委员会双方根据《中华人民共和国劳动保险条例》规定的原则及本企业的实际情况协商，订立集体劳动保险合同②。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第682页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第638～640页。

（二）国家机关、事业单位劳动保险制度的建立

国家机关、事业单位职工的劳动保险待遇没有实行《中华人民共和国劳动保险条例》，而是在新中国成立以后以单行法规的形式逐步建立起来的。新中国成立初期，多数机关、事业单位的工作人员仍然沿袭新中国成立前解放区的供给制，工作人员的生、老、病、死、伤、残等方面的保险待遇均由公家供给。1950 年 12 月，政务院批准了内政部颁发的《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，规定“革命工作人员死亡后，应由所在机关妥为安葬”，并发给其家属一定数量的抚恤费。1952 年 6 月，政务院发布了《关于各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗的指示》。同年 9 月，政务院又颁发了《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法的规定》，使 1952 年享受公费医疗的人数达 400 万人[①]。

（三）劳动保险工作的成绩与问题

在新中国成立初期的 3 年中，中国的劳动保险工作由于坚持了“在生产发展的基础上逐步改善职工生活”的观点，取得了一定的成绩，主要体现在以下三个方面。

第一，广大职工最感痛苦的生、老、病、死、伤、残问题获得了初步解决。据统计，到 1952 年年底，全国实行劳动保险条例的企业有 3927 家，职工 3307071 人，实行劳动保险条例的企业比 1951 年 6 月增加了 64%，职工人数增加了 60%。没有实行条例的公路运输、银行、农场、水利、商业及不少于 100 人的企业，也订立了集体劳动保险合同，规定了劳动保险待遇。从劳动保险的实行效果来看，因公负伤、残废或死亡的职工及其家属的生活得到了较好的救济，妇女生育补助金也基本上得到了解决，从而减轻了职工或其家属在这方面的顾虑。养老问题，则因条件规定得比较高，待遇制定得比较低，退休职工的生活尚有困难，享受养老待遇的人也比较少（见表 23-1）。疾病医疗问题则解决得比较差。

表 23 - 1　1949~1952年享受养老待遇的职工人数

单位：人

年份	1949	1950	1951	1952
享受在职养老职工人数	762	1715	4603	6503
享受退职养老职工人数	69	156	6300	12019

资料来源：苏星、杨秋宝编《新中国经济史资料选编》，北京，中共中央党史出版社，2000，第 127 页。

① 袁伦渠：《新中国劳动经济史》，北京，劳动人事出版社，1987，第 124 页。

第二，集体劳动保险事业及企业中的医疗卫生设备有了初步的改进。由于劳动保险条例的执行，推动了集体劳动保险事业的发展。至1952年年底，在劳动保险设施方面，全国共有医院120所，医疗室1793处，疗养院51所，休养所35处，养老残废院14处，业余疗养所34处。除了劳动保险制度外，这个时期还建立和发展了职工食堂、托儿所、子弟学校等集体福利事业。在国家财政很紧张的情况下，政府还安排了相当数量的职工住宅建设。1950~1952年，新建住宅面积共计1462万平方米，使职工的居住情况有所改善[①]。

第三，劳动保险条例的实施，使工人、职员生活中的特殊困难得到了基本解决或减轻，因而提高了职工群众的政治水平和生产积极性，从而在密切党、人民政府与工人群众的关系，巩固和扩大工会组织及提高生产效率方面，都起到了一定作用。

在国民经济恢复时期，由于劳动保险工作刚刚起步，经验不足，也难免有不少偏差和失误，主要有以下几点。

首先，从条例、制度和规章的草拟方面看，劳动保险待遇的项目和标准，对生、老、病、死、伤、残各项待遇“一视同仁”，而没有把握疾病是劳动保险中最重要的问题这个特点，没有特别重视疾病保险问题。因此在实际执行过程中，因疾病待遇标准发生的问题最多，成为影响职工生活的一大问题。

其次，由于对客观条件估计不足，劳动保险条例中有一部分规定过分地强调了统一和集中。例如，集体事业的举办都集中到省、市级以上的工会，使基层劳动保险组织的工作变成了单纯地支付待遇。又如，没有充分考虑到各地区、各产业经济发展的不平衡性，主观地制定了全国统一的医疗药品分类标准及医疗费的规定，结果不仅在工作中造成了困难，而且引起了工人群众的不满。应该说，在劳动保险工作中，从一开始就重视社会化统筹的方向是正确的，但部分政策脱离了当时的经济发展水平和社会救济的实际需求。

再次，在劳动保险条例的执行过程中，也存在着不少缺点。一是若干待遇规定得比较低，申请保险支付手续相当烦琐，因而使劳动保险基金支付的费用比例极低，一般为保险基金的30%，结果，大批基金没有使用，而工人迫切需要解决的疾病问题没有得到适当的解决，降低了劳动保险应有的作用。二是只注意了实行劳动保险条例企业的问题，对于未实行劳动保险条例企业中职工的劳动保险问题，以及集体劳动保险合同签订的问题，没有深入地了解情况，从

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第686页。

而使中小企业职工的劳动保险受到忽视，社会劳动保险实施的范围很窄[①]。

国民经济恢复时期的劳动保险制度，虽然在实施范围上有一定限制，待遇标准也较低，但是它毕竟初步解决了企业职工在生、老、病、死、伤、残方面的困难，从而提高了职工的生产热情，推动了国民经济的恢复和发展，并为新中国的劳动保险制度奠定了基础。

二　劳动时间的限制和逐步缩短

新中国成立以前，在国民党统治区，国民党政府曾于1929年颁布《工厂法》。该法表面上遵照国际劳联的标准，规定成年工人日实际工作时间以8小时为原则，但同时又规定雇主可以根据具体情况延长工时至10或12小时。实际上，很少有企业实行8小时工作制。在革命根据地，除了土地革命战争时期受“左”倾思想影响，不顾战争环境而推行过8小时工作制外，抗日战争和解放战争时期，各根据地、解放区基本上都实行10小时工作制。1948年4月，中共中央在发给各地关于城市政策的电报中特别指出：“入城之初，不要轻易提出增加工资减少工时的口号。在战争时期，能够继续生产，能够不减工时，维持原有工资水平，就是好事。将来是否酌量减少工时增加工资，要根据经济情况即企业是否向上发展来决定。”[②]因此，在新解放的城市中，新中国成立前无论公私企业，一般都维持原来的工时制度。

1949年9月，第一届全国政治协商会议通过的《共同纲领》关于工时问题作了如下规定：“公私企业目前一般应实行八小时至十小时的工作制，特殊情况的斟酌办理。”[③]同年12月，政务院总理周恩来在解释“劳资两利”政策时也指出：“我们不要为一时的利益而损害长远的利益。工人的劳动应该实行八小时工作制的，但现在一般还得工作八个多小时到十个小时。”[④]

根据《共同纲领》精神和当时的条件，在国民经济恢复时期，虽然8小时工作制的实施范围逐步扩大，但是各地在掌握上仍然以10小时为限。据劳动部1950年10月对全国92个城市的1376个企业（分属70余种产业，共

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第683～684页。

② 《毛泽东选集》，第四卷，北京，人民出版社，1991，第1324页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第3页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第8页。

有职工 548314 人）的调查，实行 8 小时工作制的占 26%，8.5 ~ 9.5 小时的占 24%，10 小时的占 29%，10.5 ~ 11.5 小时的占 5%，11.5 ~ 12 小时的占 11%，12.5 小时以上的占 4%。按地区分，东北地区的企业平均为 8 小时 45 分，华北为 9 小时 37 分，华东为 9 小时 45 分，华南为 9 小时 25 分，西北为 9 小时 45 分[①]。另据劳动部 1950 年 8 月对 192 家私营企业工时制的调查，实行 8 小时（包括不到 8 小时）工作制的企业占 15.6%，实行 8.5 小时的占 1.6%，9 小时的占 20.3%，9.5 小时的占 5.7%，10 小时的占 41.7%，10 小时以上的占 15.1%。而同时对 527 个国营企业的调查显示，实行 8 小时（包括不到 8 小时）工作制的企业占 45.2%，实行 8.5 小时的占 2.8%，9 小时的占 19.5%，9.5 小时的占 0.6%，10 小时的占 29.4%，10 小时以上的占 2.5%[②]。从上述调查可以看出：（1）工时制是多样的，国营企业的工时虽然短于私营企业，但差别并不是太大。（2）10 小时工作制的上限也不是硬性规定，仍然有少数企业突破。

到 1952 年 9 月，根据对 25114 家私营企业的调查，实行 8 小时（包括不到 8 小时）工作制的企业占 17.4%，实行 8 ~ 9 小时的占 24.4%，9 ~ 10 小时的占 49.5%，10 小时以上的占 8.7%，其中 12 小时以上的仅占 0.3%。同时对 1024 家国营企业的调查，实行 8 小时（包括不到 8 小时）工作制的企业占 78.4%，8 ~ 9 小时的占 17.5%，9 ~ 10 小时的占 3.3%，10 小时以上的占 0.8%，其中 12 小时以上的仅占 0.1%[③]。可以看出，无论公私企业，工时都普遍缩短，尤其是国营企业，正迅速向 8 小时工作制靠拢。

在工作日的规定方面，除政府统一规定的全国性的年节及纪念日等法定假日外，每月工休日的多少，一般由企业根据自己的情况和习惯自行决定。据 1950 年 8 月的调查，按每月平均 30 日计算，在 191 家私营企业中，每月休息 5 天的占 3%，休息 4 天的占 25%，休息 3 天的占 7%，休息 2 天的占 45%，休息 1 天的占 10%，没有休息日的占 10%；在 527 家国营企业中，每月休息 5 天的占 2%，休息 4 天的占 63%，休息 3 天的占 3%，休息 2 天的占 15%，休息 1 天的占 2%，

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 741 ~ 743 页。

② 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 744 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 745 页。

没有休息日的占15%[1]。上述调查显示，国营企业的平均工休日数比私营企业多。

为了保护职工的身体健康，提高生产效率，劳动部还于1951年9月制定了统一的限制工矿企业加班加点的办法。在国民经济恢复时期，由于工时普遍较长，每月工休日不多，在抗美援朝前加班加点情况不严重。抗美援朝开始以后，由于生产任务增加和开展爱国主义生产竞赛，加班加点才比较普遍，上述办法就是针对这种情况制定的。

三　保护女工和改善劳动条件

新中国成立以后，针对旧中国工人劳动条件太差和女工权益不能得到保护等问题，人民政府加强了这方面的立法和条件改善，加大保护女工的力度，并努力改善工人的卫生和安全条件。

（一）保护女工

在旧中国，由于女工工资低，因此轻纺、食品、卷烟等行业的企业大量雇佣女工。女工不仅不能与男工同工同酬，其特殊劳保也得不到基本保障。

新中国成立以后，人民政府和工会根据《共同纲领》规定的"废除束缚妇女的封建制度"、"男女平等"、"保护青年、妇女的特殊利益"，着手制定保护女工的政策和办法。1950年3月，全国总工会起草《保护妇女、童工暂行条例》，经过中央各有关机关、团体的25个单位座谈研究，前后改写8次，因为客观条件尚未具备，遂将保护童工的内容取消，改为《保护女工暂行条例草案》，该草案又经过修改，经1951年10月劳动部召开的第一次全国劳动保护会议讨论通过。《保护女工暂行条例草案》规定：（1）禁止虐待、打骂、侮辱或歧视妇女；（2）女工与男工的工作技术和效能相等时，应得到同等报酬；（3）禁止借故开除或变相辞退怀孕和生育的妇女；（4）各企业、机关及事业单位已经实行的保护办法，其待遇高于本条例者，不得降低。此外，条例还对女工的孕期、哺乳期的保护以及产后休假等作了具体规定。

女工的保护工作是以经济发展和企业劳动条件改善为基础的。在国民经济恢复时期，尽管女工的待遇比旧中国有了较大改善，但是由于社会福利较低和劳动条件改善受到较大限制，女工保护工作仍不尽如人意。据1952年12月召开的全国劳动保护工作会议反映，当时全国女工共有130多万人，保护工作仍然赶不上生产发展的需要。尤其是纺织行业，女工因病缺勤较多。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第744页。

（二）劳动安全条件的改善

职工的劳动安全和卫生保障既是劳动保护的重要内容，也是企业提高效益的基本条件，因此受到政府的高度重视。为了建立和加强劳动安全、改善卫生条件，除了在劳动管理部门和国营企业内建立专职机构外，并专门在各级工会内成立了劳动保护委员会。人民政府会同工会，制定了大量政策法规和办法，并加以认真贯彻和实施。这方面较为重要的法规、指示有:《工厂卫生暂行条例草案》（劳动部 1950 年 5 月 31 日颁行）、《公私煤矿安全生产管理要点》（燃料工业部 1950 年 10 月 20 日颁行）、《关于作好夏秋间工矿职工卫生保健工作的指示》（劳动部、卫生部 1951 年 7 月 20 日颁行）、《劳动部关于及时检查厂矿建筑物及其他防雨设备的通知》（1952 年 8 月 2 日）、《政务院财政经济委员会关于规定全国公私营厂矿职工伤亡报告办法的通令》（1950 年 4 月 28 日颁行）等。

对于劳动安全事故的处理，政府有关部门也抓得很紧。例如，河南省地方国营煤矿宜洛煤矿 1950 年 2 月发生瓦斯爆炸（死亡 174 人，残废 2 人，轻伤 24 人），事故主要原因是管理问题，政府在依法追究了有关责任者的刑事责任外，还给予河南省工业指导委员会副主任、省工会筹委会副主任各记大过一次，给河南省主席、副主席以警告处分。

表 23–2 反映出 3 年来伤亡事故呈上升趋势，但是死亡和重伤事故的比例则呈下降趋势。据调查分析，事故增加的原因主要有四个：一是劳动保护工作落后于生产发展和职工的生产积极性；二是私营企业存在单纯利润观点，忽视安全保护工作，生产任务饱和时尤其严重；三是缺安全卫生设备，没有随生产发展相应增加和改良；四是事故报告和统计制度逐渐严密起来，过去许多轻伤事故未报告。

表 23 – 2　1950 ~ 1952年劳动安全事故情况统计

年份	死亡		重伤		轻伤		合计	
	人数	占比（%）	人数	占比（%）	人数	占比（%）	人数	占比（%）
1950（5~12 月）	2468	3.9	5739	9.1	55094	87.0	63301	100
1951	3370	3.1	7989	7.5	96115	89.4	107474	100
1952	2736	1.6	6171	3.7	159734	94.7	168641	100

资料来源：《劳动部三年来劳动统计参考资料 (1950—1952)》，1953 年 11 月，见《1949—1952 年中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 799 页。

国民经济恢复时期的伤亡事故与当时企业管理水平不高有很大关系。据劳动部对1950~1951年两年里发生的2073次重大伤亡事故原因分析，其中93.3%属于责任事故。而在这些责任事故中，除少部分应由职工负责外，厂矿领导方面应该负责的占88.7%[①]。另据调查，在1952年的重大事故死亡人数中，除3.8%的事故是自然原因造成，其余96.2%的事故属于责任事故。而在这些责任事故中，应由职工本身负责的仅占5.5%，90.7%属于管理方面的责任[②]。另外，值得指出的是，当时私营企业的事故发生率和所占比重均高于国营企业，煤矿行业尤为突出。1951年山西省私营小煤窑的死亡人数占当年全省工矿业死亡总数的64.5%，占该省矿业死亡人数的90%[③]。

总之，在国民经济恢复时期的3年里，城市职工的劳动保障与旧中国相比，发生了很大变化，在社会保障、就业和劳动条件等方面充分体现出工人阶级的国家主人翁地位，极大地激发了工人特别是国营企业职工的生产积极性。这也是新中国成立初期国民经济迅速恢复和发展的重要原因之一。

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第816页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第796页。

③ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第795页。

第二十四章
居民的收入分配与消费

在旧中国，统治阶级对资产占有与使用方面的特权导致收入分配严重不公平。在国民经济恢复时期，居民收入发生了两个重要变化：一是随着民主革命的完成和新民主主义经济政策的实施，居民之间尤其是农村居民之间的收入差距大幅度缩小；二是随着战争结束、土地改革完成和经济的迅速恢复发展，加之物价稳定和工农业产品价格“剪刀差”有所缩小，城乡人民生活水平有了明显提高。

第一节　城市居民的收入与消费

在国民经济恢复时期，由于多种经济成分并存和就业形式的多样化，城市居民的收入渠道也呈现多元化，各阶层之间的收入差距趋于缩小。1950 年 3 月统一财经以后，国家机关和文教卫生等事业单位的供给、待遇和工资标准由中央统一掌握；国营企业职工的工资和福利在原有基础上，通过不同程度的增加工资来调整。对于广大个体和私营经济从业人员的收入，国家本着“公私兼顾，劳资两利”的方针，通过税收、政府指导和劳资双方协商等方式予以调节。私营企业主的收入主要来自企业利润、股金分红，私营企业职工的收入主要来自工资。此外，不同的社会阶层还各有一些其他收入，如房租、利息、社会救济、补贴、保险以及其他营利性活动等。受资料所限，本节主要反映职工工资福利制度与水平的演变，以及城镇居民消费水平的变化。

一　国家机构与国营企业职工分配制度的演变

新中国成立初期，由政府直接管理的收入分配，包括国家党政机关工作人员、国家事业单位公职人员、国营企业职工三部分。国家党政机关和事业单位既有供给制，也有工资制；国营企业受历史影响，工资制度与水平差异很大。国家机构职工艰苦奋斗，实行供给制与低工资制，以减少财政开支；同时在逐步增加工资总额的基础上调整和改革不合理的工资制度。

（一）国家机构收入分配制度的变革

1949 年 10 月到 1952 年，国家机关工作人员的收入分配制度有两种——供给制和工资制。供给制是一种军事共产主义式的收入分配制度，它适应战争年代的艰苦环境，在“量入为出”的原则下，实行相对平均的按需分配，保障了革命战争的胜利。新中国成立后，供给制逐渐向工资制过渡，于 1955 年完成。国家机关的工资制，于 1949 年 10 月以后首先在新参加工作的人员中实行，经历了一个建立和发展的过程。

1. 供给标准的统一及向工资制过渡

新中国成立初期，国家机关实行供给制的人员约有一百多万人，主要是新中国成立前参加工作的人员，新中国成立后参加工作的人员中也有一部分根据本人意愿实行供给制。据政务院直属机关和华北人民政府的有关统计，在 366620 人中，实行供给制的占 83.17%[①]。供给制的标准由伙食、服装和津贴三部分组成。伙食标准分大灶、中灶和小灶（战时只有大灶、小灶）。小灶的伙食标准是大灶的 1.8 倍。津贴有“普通”和“特别”之分，“普通”津贴按职务划分 4 级，每人皆有；“特殊”津贴发给部长以上职务的领导干部。1950 年至 1951 年 2 月，供给标准曾几经变动。1952 年 2 月，“特殊”津贴与“普通”津贴的差距由起初的 8.58 倍扩大到 27.5 倍，高级领导干部的供给标准平均（包括伙食、服装、津贴）是一般工作人员的 5.4 倍（起初是 2.6 倍）。以人民币折合，具体数据如表 24-1 所示。

政府、军队、学校、各民主党派及人民团体的大部分工作人员都实行供给制，供给标准开始很低，以致许多供给制人员无力扶养直系亲属，有病无钱看。随着经济的恢复，供给制人员的待遇逐步提高，以满足城市生活的基本需要。1952 年 3 月 11 日，政务院颁发了《关于全国供给制工作人员统一增加津贴的通知》，决定将供给制改为“包干制”，各级政府供给制工作人员，暂分 10 等 24 级，将伙食、服装、津贴合并为一个统一标准，并适当提高，统一以人民币支付。

① 严忠勤主编《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京，中国社会科学出版社，1987，第 46 页。

表 24－1　1952年2月国家机关工作人员供给标准

单位：元

类别	职　务	标　准	
		高	低
一	国家正副主席、政务院正副总理、最高人民法院及检察院正副院长、中央政府委员及正副部长	89.97	55.31
二	正副司局长、正副处长	32.2	
三	正副科长	24.68	
四	科员、办事员	16.99	
五	工人、勤杂工	16.53	

资料来源：严忠勤主编《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京，中国社会科学出版社，1987，第 46 页。

津贴最高的 360 元，最低的 4.1 元。三项合计最高的 386.42 元，最低的 18.32 元[①]。1952 年 7 月，政务院再次提高供给制工作人员的津贴标准和工资制工作人员的工资标准，并统一为 29 个等级，都以“工资分”作为计算单位，起点均为 85 分。最高标准：供给制为 1706 分，工资制为 2200 分，供给制标准明显低于工资制标准。两种制度，均实行“每一职名定为数级，职务之间多有交叉”的办法。直到 1955 年 7 月，供给制才退出历史舞台。

2. 职务工资制的建立

中央人民政府成立后，就开始筹划制定机关工作人员的职务工资制。1950 年 1 月，政务院颁布了《关于中央直属机关新参加工作人员工资标准的试行规定》，其中规定：以小米为计算单位，试行 25 级工资标准，每类职务划分若干等级。最高工资为小米 3400 斤（折合人民币 358.7 元），最低 120 斤（折合 12.66 元），高低相差 28.33 倍。1951 年 12 月，人事部颁布了一个《暂行工资标准》，工资等级改为 29 级，根据“上面少增，下面多增”的原则，普遍提高了工资水平。最高工资为 403.09 元，最低工资为 21.20 元，高低相差 19 倍，较之以前有所缩小。据测算，这次调资，司局长级以上的干部大约提高 13%，处、科级提高 20% ~ 56%，科员、办事员以下约提高 29% ~ 67%。随着经济的恢复和发展，1952 年 7 月，供给制与工资制的工资水平均有提高。最高工资分和最低工资分相差 25.88 倍，差距有所扩大。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 431 ~ 432 页。

国家机关供给制和工资制并存，供给制逐步向工资制过渡，这是在国家财政比较困难的情况下尊重历史的做法。供给制人员所占比例大于工资制人员，收入标准都比较低，保证了机关工作人员基本生活的稳定，也节约了行政经费。

（二）国营企业收入分配制度的演变

新中国成立初期的国营企业大部分来自没收官僚资本企业，一部分来自革命战争时期根据地、解放区的公营企业。因此，国营企业的收入分配制度有着多种形式。在新解放区没收与接管官僚资本企业的过程中，基本承袭了以往的工资制度。这些企业的职工实行“原职原薪”的政策。老解放区的公营企业分配制度也不统一，既有供给制，也有工资制，还有混合工资制。旧的工资制度存在着各种问题，也不适应国家财经工作的统一管理。从 1951 年起，为统一新老解放区国营企业的收入分配制度，在中财委的指导下，各地进行了工资改革。

1. 老解放区建立新的工资等级制度

根据中共中央关于战时工资应低于平时，职工基本的生活水平必须保证，技术管理能力的差别亦必须适当规定等级，在待遇上予以区分的精神，东北解放区于 1949 年就建立了新的工资等级制度:工人和职员实行同一工资标准，即“一条龙”的工资形式；将工资等级分 13 等 39 级，另加等外 5 级；最高等级 630 工资分，最低等级 40 工资分。1950 年 6 月，东北地区对工资等级制度进行了一些改革：企业工人改行 8 级工资制，分轻重工业两类工资标准；企业、事业和国家机关的工程技术人员实行 23 级工资制；企业、事业管理人员和国家机关行政人员实行 13 等 39 级工资制。工人和干部的工资等级分开；工程技术人员和行政管理人员的工资等级分开，形成三条线的工资等级制度。1951 年 5 月，东北全区又继续进行工资调整，企业工人的 8 级工资制，按 5 类产业实行 5 种工资标准。企业、事业和国家机关工程技术人员改行 24 级，企业、事业管理人员和国家机关行政人员改行 31 级。工厂分 6 等，不同级别的工厂管理人员工资不同。东北解放区收入分配制度的改革，为新中国成立后其他大区的工资改革提供了借鉴。

2. 新解放区国营企业工资标准中的问题

第一，各行业工资标准不同，轻工业高于重工业，邮政、电信业高于铁路运输业。如以军火工业平均工资为 100，则电信业为 219，电力业为 187，纺织业为 181，重化工业为 179，机器业、铁路业、钢铁业、煤炭业、面粉业、被服业、烟草业、火柴业分别为 165、146、134、133.5、131、128、115、111[①]。在企业

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 466 ~ 467 页。

内部，还存在辅助职务工资高于主要职务工资的现象。如天津炼钢厂，炼钢工人的工资指数为 100，勤杂工的工资高达 175；石景山钢铁厂，炼铁工的最高工资 98 斤小米为 100，瓦工和水管工的工资分别为 118、118。

第二，企业内部平均主义严重。关内企业的工资呈现多等级，有的三十几级，有的五十几级，最多的达一百几十级，级差小的只有 1 斤小米。如华北电业等级达 184 级，技术工人与非技术工人、熟练与不熟练、繁重劳动与轻易劳动之间差别很小，甚至不熟练劳动工资高于熟练劳动。变相的津贴繁多，由于国民党统治后期物价飞涨，正薪部分不足以维持职工生活，各种津贴多达 30 余种，多是按家属人口或年龄而非技术能力进行分配，从而加重了工资分配中的平均主义[①]。

第三，同一产业内部不同企业之间工资高低相差悬殊，各地差别很大。同一职名工资差达 2 ~ 3 倍；有不少企业同时存在几种工资；还有同一产业部门甚至同一企业单位的职工中存在多种工资制度[②]。

第四，工资计算方法和单位不统一。新中国成立前，工资计算方法是以底薪乘生活指数，后改为底薪折成，新中国成立后代之以折实计算；有的另拟标准，也有保持底薪计算的，还有保留配给工资制的。就计算单位而言，有“工资分”、“折实单位”、“储蓄单位”，甚至同一城市，工资计算单位也有多种，如青岛中纺是白面“袋”，电信是小米“斤”，邮政是工资“分”。

收入分配制度的混乱与不合理，妨碍了企业制度的统一，增加了管理的难度，扼制了工人生产劳动的积极性，也不符合按劳分配原则。

3. 新解放区国营企业工资制度的初步调整

由于职工工资是一个重大而又复杂的问题，人民政府在新中国成立前后采取了基本维持原有制度、水平和个别调整的办法。1949 年 1 月，中共中央发出《关于新解放城市职工薪资问题的指示》，提出：新解放城市中的企业职工和留用公教人员的工资问题，是一个非常复杂的问题，也是全国性的问题，不能草率地制定新的工资标准。目前的形势又不允许我们召开全国性的会议来通盘解决这个问题。因此，凡留任原职的职工和公教人员，一律照旧支薪（即按解放前最近 3 个月内每月所得实际工资的平均数领薪），个别地方 3 个月的平均数仍嫌太高或太低，可以稍微削减或增高。只有职工绝大多数公认的个别不合理者，

① 工资中的平均主义，参见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 468 ~ 470 页。

②《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 470 ~ 471 页。

才需按实际情况加以改变。同年3月，中共中央在《关于改造旧职员问题给中共北平市委的指示》中，又提出实行“原职原薪”不是绝对的，一俟生产恢复、秩序安定，在工资待遇上就要进行一些必要的改革。对于加入行政、司法、军事、警察等机关的旧职员，除特殊技术人员外，原则上与我们工作人员同等待遇，实行供给制。

根据中共中央的指示，在新解放区的城市里，除少数地区发生活维持费外，一般采取了两种办法对待工资问题：一是“原职原薪”；二是在“原职原薪”的基础上，适当调整工资水平。在北京、上海、天津、广州等工业集中的城市，基本上采取了第一种办法。太原市由于解放前职工工资过低，已经不能维持最低生活，则适当提高了工资标准。武汉市则采取了暂时发放生活维持费的办法。

1949年12月，中共中央发出了《关于处理公营企业中原有年终双薪或奖金的指示》，规定福利性的年终双薪半个月以上的按对折计算，最高不得超过两个月工资，以改变企业之间苦乐不均的状况。山西省太原市1949年4月解放时大多数职工平均工资不能维持最低生活，解放后第一个月就提高月平均工资20%～25%，并确定了国营企业职工临时生活标准；同年9月，职工月平均工资又提高了15%～20%；并对工资标准作了调整：工人工资为170～580斤小米，技术工人为240～1240斤小米，管理人员为180～1110斤小米，徒工为90～160斤小米。西南地区原国民党政府军工企业取消了按军衔发工资的办法，发给职工生活维持费，并根据职责大小、工作繁简规定新的工资标准。

4. 国营企业收入分配制度的初步改革

1950年8月，劳动部召开全国工资改革准备会议，针对国营企业收入分配制度中存在的问题，提出了改革工资制度的三项原则：“第一，要在可能范围内调整得比较合理，打下全国统一的合理的工资制度的初步基础；第二，一定要照顾现实，尽可能做到为大多数工人拥护，才能行得通；第三，要照顾国家财政经济能力，不能过多增加国家财政负担。”[①]会议通过了《工资条例草案》等文件。

1950年11月，中共中央在对上述会议决议的批示中指出：“调整工资的目的在于使现有工资较为公平合理，便于发展生产，增强团结，调整的办法应该是：高的不再高，低的逐步向高的看齐，不应定一个折中标准，使高低双方都向中间看齐。但低的向高的看齐，是分作3年、5年、8年、10年逐步提升。”中央认为会议提出的方案对各地特殊情况考虑不够，对统一操之过急，基本上否定

① 《1949～1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第552页。

了全国工资准备会议提出的改革方案。1951 年 2 月，中财委对工资改革作了补充修改，指出：在工资问题上，采取由地区到全国逐步清理，逐步调整，逐步统一的方针。于是，第一次全国工资改革实际上改由以大区为单位进行。东北地区率先进行工资改革。1952 年前后，华北、华东、中南、西南、西北等地区都进行了工资改革。

第一，统一以“工资分”作为工资的计算单位。“工资分”的确定是以粮、油、布、盐、煤 5 种主要的生活用品为代表，以维持两口人最低生活消费量为 100，1%作为一个“工资分”。每个“工资分”含：粮 0.8 斤、白布 0.2 尺、食油 0.05 斤、盐 0.02 斤、煤 2 斤。实物的数量全国一致，而实物的品种各地有别。如粮食，长江以南为大米，华北为 40%的白面、60%的粗粮，东北为 20%的白面、80%的粗粮。布、油、盐、煤各地采用的种类、牌号也不相同。同等级技术工人在任何地区都可得到同等的工资分数，但折人民币数额不同。以“工资分”为计算单位，是物价波动情况下稳定职工生活的有效措施，为统一工资标准创造了条件。

第二，建立了大体统一的企业工人工资等级。经过初步改革，大多数企业实行了 8 级工资制，少数企业实行 7 级制或 6 级制，最高最低工资的倍数一般为 2.5 ~ 3 倍，多数为 2.8 倍，并且大都制定了工人技术等级标准。重新调整了产业顺序和工资关系，煤矿、冶炼业工资标准较高；机器制造、电力业工资标准次之；轻工、纺织业工资标准更低些。各大区产业的分类标准不同，华东、东北和西南分 5 类，中南和西北地区分为 8 类，华北地区划分为 9 类。各类产业的工资标准，有的地区（如东北）一般是一个产业实行一种工资标准，多数地区是一个企业还划分为 4 至 5 种工资标准，各工资标准中的最高工资为最低工资的倍数由大行政区自行规定，倍数最大的 3.4 倍，最小的 2.16 倍，多数在 2.6 ~ 3 倍之间。

第三，推广计件工资制和奖励工资制。在初步改革前，中央重工业部、燃料工业部及铁道部等就制定草案和条例，建立了生产奖、劳动竞赛奖和合理化建议奖。各地在工资改革中，规定了按先进水平制定和修改劳动定额的原则，提出了改革旧计件、推广新计件办法的要求。并大力推行奖励工资制，对奖励的条件、考核指标、奖金额等作了规定。计件工资制和奖励工资制调动了工人的生产积极性。

在改革不合理的工资制度过程中，对于可能降低部分职工收入的变革，政府采取了非常慎重的态度和稳妥的办法。例如，关于取消“年终双薪”、建立合理的奖励制度，就采取了预先通告、充分解释和推迟到 1953 年实施的办法，以使绝大部分职工实际收入不降低。

工资制度的初步改革，使工人的工资水平有所提高，工资制度趋向合理，为工资制度的进一步改革建立了基本框架。这次改革后存在的主要问题有：一是企业工人工资一般高于文教卫生部门工作人员工资，中学教师收入不如普通壮工；二是企业内管理人员、技术人员与工人工资相近，甚至实际工资不如工人，影响了这部分人的工作积极性。如何制定更合理的工资标准，体现工人、技术员和管理人员的劳动价值，贯彻按劳分配原则，是大规模经济建设中需要进一步解决的问题。

二　私营企业收入分配制度的调整

在旧中国，农村经济凋敝，城市工业萎缩，大量失业人口造成了私营企业的工人工资很低，一般低于官僚资本企业，甚至难以维持劳动力的再生产。新中国成立后，能否妥善地解决私营企业职工的工资问题，是建立新民主主义新型劳资关系，贯彻"公私兼顾，劳资两利"政策的重要环节。

（一）"五反"运动以前私营企业的分配制度和政府的调控措施

各城市解放后，工人翻身做了国家的主人，提出了提高工资的要求。这时，工人在提高工资的谈判中处于强硬的地位，企业主则处于软弱的地位，而作为裁判的政府劳动部门,也很难把握"劳资两利"的度,受"宁左勿右"思想的影响，在判断不清时往往倾向于偏袒工人。结果，导致新中国成立前后部分私营企业工人工资一度增长过快，企业工资成本上升过多，违背了"劳资两利"政策。同时在国民经济的改组过程中，由于资方缺乏经营信心，大批工厂关门、商店歇业，解雇和欠资等情况进一步加剧了劳资纠纷。

如何在私营企业中切实贯彻"劳资两利"政策，是从解放战争后期开始中共中央就积极探索的重要理论和政策问题。党的七届二中全会和刘少奇的"天津讲话"基本上从理论上和政策上解决了这个问题。上海解放以后，开始探索其具体措施。1949年7月5日，中共中央发出了《关于私营企业中劳资纠纷问题的指示》，要求一切有关劳资纠纷问题，集中到市一级机关即由劳动局、市总工会、市工商局来统一解决；各大城市必须把劳动局作为调解仲裁劳资纠纷的唯一机关。规定解决劳资争议的程序为：首先是劳资双方直接协商即代表工人的工会和资本家的同业公会协商；协商不成，由市劳动局调解仲裁；对仲裁不服由法庭判决。解决劳资纠纷的方式以订立集体合同为主。1950年4月29日，中央人民政府劳动部发布的《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》中指出：应当用协商的方式解决劳资纠纷的矛盾，然后过渡到更加固定的合同关系。此后，私营企业纷纷成立劳资协商会议。1950年5月20日，中华全国总工会在

《关于工会工作面向生产的决议》中指出："发展生产就是工人阶级的最高利益。"只有发展了生产，才能更长远地维护工人的利益。各地陆续成立的劳动局制定了解决劳资纠纷的暂行办法。在调整工商业的过程中，劳资关系得以缓和，工人的过高福利要求也受到一定限制。据沈阳、北京、武汉、天津4大城市劳动局的统计，1950年上半年处理的2199件纠纷案件中，经协商解决的占25.3%，调解解决的占57.6%，经仲裁解决的只占1.9%，经法院处理的占7.6%[①]。

从调整工商业到"五反"运动前，按照"劳资两利"的方针，劳资协商会议的内容由单纯克服工商业困难转向以协商生产为中心，并适当照顾职工的福利。1950年11月，中央政府劳动部根据一年来的经验，制定了《关于劳动争议解决程序的规定》和《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》，在全国范围内统一实施。私营工商业在淡季不淡、旺季更旺的情况下，较前获得了更多的利润，加之公营企业先后调整工资的影响，工人提出调整工资的要求有较大的合理性。这一阶段，私营企业职工的工资及福利随着生产的发展和市场的活跃有不同程度的上升。但是，各地在工资制度的调整过程中，由于缺乏完整、系统的方法和步骤，确定工资等级中忽略技术水平，存在比较明显的平均主义和相互攀比、过分要求提高工资的趋向。因此，违背政策现象时有发生，工资制度本身并无多大改变。

（二）"五反"运动以后政府对私营企业分配制度和工资的调整

1952年"五反"运动开始，私营企业的分配制度发生了变化。首先，是在"五反"运动后期，为划清阶级阵线，在工会领导下，私营企业普遍开展了退"小股子"活动，即引导职工清退工人在私营企业中的小额股份，其中主要是人力股，并由每个职工与企业签订合同，将劳金股转为劳动保险金。退"小股子"的结果，首先是取消了中小型私营企业特别是商业中普遍存在的工人的少量分红；其次是在"五反"运动中，不少企业的工人通过参与企业管理，相当普遍地提出过高的增加工资的要求，有的甚至自行增加工资。一些资本家则将部分收入作为工资分给职工，以达到讨好工人和逃避纳税的目的；有些资本家采取观望态度，消极经营，使企业陷于半停业或停业状态。

私营企业中的这些变化表明劳资关系又趋于紧张。在1952年30个城市的劳动争议统计数据中，劳动部门受理的案件总数为60341件，是1951年的2.5倍，其中解雇问题、工资问题及复工和雇佣问题的案件数目分别是1951年的2.3倍、

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第79～80页。

2.4 倍和 2.9 倍。30 个城市受理的劳动争议案件总数中，工资问题占 25.6%，居第二位[①]。对私营企业的分配制度进行调控，贯彻党的“劳资两利”政策，已经成为调整劳资关系的必要环节。

针对这些问题，中财委主任陈云于 1952 年 6 月指出：“私营工厂的工人的工资，也要有一个规定，一般不能超过国营工厂工人的工资。如果不作这样的规定，资本家就会在结账时把赚来的钱都算成‘工资’，他就可以少纳税或不纳税。”[②]

由于“五反”运动以后仅靠劳资双方自行协商已经不能有效、合理地解决工资纠纷，为了贯彻“公私兼顾”和“劳资两利”的政策，政府开始介入私营企业的工资调整。天津市是最早由政府出面组织调整私营企业工资的城市。1952 年 9 月，天津市政府颁布了《关于私营厂店生产、工时、工资及劳保福利等项原则暂行规定》和《关于私营企业调整工资的几项原则规定》。文件指出：为增加生产和适当提高工人的待遇，工资调整的范围仅限于生产已恢复或超过“五反”运动前水平的行业，生产尚未恢复的厂店待恢复以后再行调整，以“五反”运动前的工资水平作为基础，高的一般不动，低的适当增加；调整工资以行业为单位，照顾全局，照顾公私关系，统一以国家规定的“工资分”为单位。在市区两级成立由劳动局、工会、工商联及有关部门代表组成的调资委员会，领导调资工作。按照政府的有关规定，以行业为单位，由劳资双方订立集体协议，在协议经市调资委员会和劳动局批准后，行业、厂店依协议拟定本企业的调资方案，该方案经区调资委员会审查批准并报劳动局备案后方可实施。1953 年 3 月，天津市共在 21 个行业中订立了调资协议。调资企业占私营企业总户数的 40.76%。1952 年 11 月，在《中共中央对东北局关于调整私营企业职工工资指示的复示》中，中央指出：根据天津、太原、唐山等地经验，调整私营企业的工资宜在一个市的范围内，要通过劳资协议方式按行业订立合同，然后各厂店根据行业合同再分别调整；对于私营大中型工厂，要参照国营企业的工资标准和制度进行调整，以求基本上与国营企业趋于平衡；小型厂店，只能要求在现有基础上改善一步，做到既为大多数职工拥护，也要使资方过得去[③]。天津市和东北区通过政府出面有组织地进行工资调整，使公私营企业的工资水平和制度差异得以缩小，促进了私营企业的生产和管理，并为规范全国企业的工资制度提供了宝贵的借鉴。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 145 页。

② 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第 179 页。

③ 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编・劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 592 页。

三　城市居民收入与消费水平的变化

（一）收入构成

1949年末，城镇人口为5765万人，占总人口的10.6%；1952年城镇人口达到7163万人，占总人口的比重也上升到12.5%。1950~1952年，城镇人口年均增长7.5%，远高于同期农村人口年均增长1.3%的水平。在城镇人口中，由于缺乏统计资料，仅知1952年城镇劳动者人数为2486万人，其中个体劳动者为883万人，其余为国家机关和国营企事业职工、私营企业职工，以及数量不多的公私合营、外资企业职工[①]。由于缺乏有关城镇个体劳动者收入的统计资料，这里仅对国家机关、国营企事业单位和私营企业职工的收入进行一些分析。

城市职工的收入大体由下列几项组成。

1. 工资

工资有基本工资和辅助工资之分。1951年3月7日，政务院财政经济委员会发布了《关于工资总额组成的规定》，规定基本工资包括下列几项：按工资标准、工资等级所直接支付的计时工资；按计件单价（含直接无限制的、累进的、集体的计件形式）所直接支付的计件工资；计时奖金（如提高质量、节约燃料、节约动力、无事故等奖励金）；不采用上列各种工资制度的企业单位内的营业提成。辅助工资包括：除计时奖励之外各种有关提高生产的奖金；加班加点费及夜班津贴；各种津贴（如技术津贴、地区津贴、有害健康津贴等）；事故停工工资（如因机器、动力发生故障或原材料供应不足之停工期间工资等）；用其他形式支付的工资（指用津贴形式支付，如伙食津贴、房贴、水电贴）。

2. 供给制工作人员的收入

供给制的标准在1950~1952年间曾经做过几次调整，但供给的项目没有变，即仍然包括伙食、服装、津贴三部分。1952年3月起，供给制发生重大变革，即对供给实行“包干制”，将伙食、服装、津贴三部分合并为一个统一的标准，将直接供应伙食、服装改为全部折发货币，以“工资分”为计算单位。

3. 兴办职工福利事业带来的职工经济负担的减轻和文化生活的丰富

在国民经济恢复时期，职工福利事业包括三类：一是为了方便职工生活，减轻职工家务劳动而举办的集体福利设施，如职工住宅、食堂、托儿所、幼儿园、浴室等；二是为了解决职工的不同需要，减轻职工生活负担，建立的福利补贴制度，如生活困难补助等；三是为了丰富职工生活建立的文化福利设施和组织

---

① 国家统计局社会统计司编《中国社会统计资料》，北京，中国统计出版社，1985，第15、41 ~ 42页。

的活动，如文化宫、俱乐部、图书馆、阅览室以及开展的各种文娱体育活动等。职工从上述福利事业中享受减免费待遇，也是城镇居民收入水平提高的一个方面。

4. 因享受社会保险待遇（企业保险待遇和机关事业单位保险待遇）而相应增加的收入

政务院于1951年2月26日颁布实施《中华人民共和国劳动保险条例》，到1952年年底，全国实行劳动保险条例的企业共3861家，职工302万人，连同他们的直系亲属在内，约有1000万人参加了保险，支付劳动保险费用1.7亿元。1950年，政务院批准《革命工作人员伤亡抚恤暂行条例》，对国家工作人员的伤残和死亡待遇作了规定，1952年又提高了标准。国家机关工作人员的医疗待遇起初仅在部分地区和人员中实施，1951年公费医疗范围有所扩大，1952年6月27日，政务院颁发了《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》，决定自1952年7月起，分期推广公费医疗制度，使机关事业单位的工作人员和残废军人都享受公费医疗待遇。据统计，1952年职工劳保福利费用总额为9.5亿元，相当于工资总额的14%①。

以上各项收入中，工资和供给制工作人员的收入占职工收入的绝大部分，也是职工生活消费的主要来源。

（二）职工收入水平变化

从收入构成看，收入涵盖了工资且大于工资收入。由于资料匮乏，有些收入难以量化（如前面提及的收入组成中的第三、第四部分），加之私营企业的变相工资很多，制度混乱，难以准确计算出国民经济恢复时期城市居民收入总水平。这里以国营企事业单位职工工资及供给制工作人员的收入为分析对象，了解这个时期城市收入水平的变化。

从工资总水平看（国家财政对工资的支出，包括工资、供给生活费及工资补助），1952年比1951年全国工资总额增长约26.3%。以平均工资计算，供给制人员在1952年3月末增加津贴前，每人每月待遇加权平均约为120工资分，增加津贴后则为154工资分，收入提高约28%。工资制工作人员1950年加权平均月工资约为150工资分，1951年工资调整后为200工资分，1952年7月工资提高后为240工资分；1951年工资调整后比1950年提高约33%，1952年工资调整后则比1950年提高约60%，较之1951年提高20%。1952年7月待遇标准

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第865页。

调整后，工资制人员比供给制人员的待遇高56%[①]。

在国民经济恢复时期，国家机关实行工资制工作人员的工资收入与供给制工作人员的待遇标准的差距大体经历了一个“扩大—缩小—扩大”的过程。在1950年1月颁发试行的25级工资标准中，机关工资制工作人员的工资标准最高是最低的28.33倍；1951年12月人事部颁发29级暂行工资标准，高低工资相差19倍；1952年7月提高的工资标准中，最高是最低的25.88倍。1950年1月，供给制工作人员的待遇标准最高是最低的28.33倍；到1952年3月，包括伙食、服装、津贴在内的供给标准最高是最低的21.09倍；1952年7月，以工资分为计算单位的供给制标准，最高待遇是最低待遇的20.07倍，差距略有缩小。

经过工资改革，行业工资高低悬殊很大的状况得以改变。在改革中，各工资标准中最高工资与最低工资的倍数虽由各大区规定，但规定行业工资必须考虑行业状况，依劳动力市场供求情况等多种因素决定，使各个行业工资的高低倍数差距不致过大。1951年工资改革后，在各大区中除华北实行8级工资制外，其他地区均实行7级工资制。最高工资和最低工资的倍数以西北的3.1倍和华北的3倍为最高；以东北的2.43倍为最低。行业工资倍数最大的是3.4倍，最小的是2.16倍，多数在2.6 ~ 3倍之间。

在1952年68.3亿元的工资总额中，全民所有制单位工资总额为67.5亿元，城镇集体所有制单位的工资总额只有0.8亿元[②]。按部门划分，在1952年国民经济各部门工资总额的68.3亿元中，工业部门工资总额为25.4亿元，占总额的37.19%；建筑业和资源勘探部门工资总额为5.9亿元，占总额的8.64%；农、林、水利、气象部门为0.9亿元，占总额的1.32%；邮电和运输部门工资总额为6.2亿元，占总额的9.08%；商业、饮食业、服务业和物资供销为9.5亿元，科教文卫为9.2亿元，管理部门为9.5亿元，各是工资总额的13.91%、13.47%和13.91%；其他为1.7亿元，占2.49%。以平均工资计，1952年各类经济部门的年平均工资为445元，其中全民所有制单位为446元，城镇集体所有制单位为348元。在国民经济各部门中，平均工资最高的是邮电业和运输业，为581元；第二位的是建筑业和资源勘探业，为562元；工业部门为508元，位居第三；管理部门、农林水利气象、科教文卫分别为377元、377元和370元。在全民所有制单位中，城市公用事业年平均工资为634元，邮电和运输为583元，建筑

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第458页。

② 参见国家统计局《中国劳动、工资统计资料（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1986，第115页。

业和资源勘探为564元，工业为515元，金融保险为458元，机关团体、农林水利气象、科教文卫分别为376元、375元、360元[1]。在全民所有制工业部门中，平均工资最高的是电力工业，为681元；最低的是建材工业，为416元。国营工业部门的年平均工资情况如表24-2所示。

表24－2　1952年主要工业部门职工年平均工资(国营单位)

单位：元/年

各部门平均	冶金	电力	煤炭	石油	化学	机械	建材	森林	食品	纺织	造纸
515	564	681	504	650	631	585	416	536	441	534	477

资料来源：国家统计局：《中国劳动工资统计资料（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1986，第158页。

不同所有制企业工资水平尚没有完整的数据。从1951年的情况看，在工业中，国营企业（中央所属）的平均工资是374元，地方国营企业为328元，公私合营企业为442元。公私合营企业的平均工资水平高于国营企业。在这三种性质的企业中，工程技术人员、职员和生产工人的工资已经拉开一定档次，由高到低排列[2]。

工资制和供给制人员的待遇标准几经调整，每次均有提高，增长幅度比较大。1949~1952年，职工平均工资的增长速度为60%～120%，而农民收入的增长幅度约为30%。由于工农收入差距拉大，引起了部分农民的不满，并开始出现农民向城市流动的现象。因此，政务院在1953年宣布不全面调整工资，停止正在试行的年休假制度，取消年终双薪，以期调整收入分配格局中出现的不合理现象。

（三）消费水平的变化

1. 城镇居民商品购买力的变化

城镇职工收入的增长直接反映为商品购买力的提高。1951年社会购买力比1950年增加了22%，1952年比1951年增加了25%左右。据统计，东北地区1952年全区职工的平均购买力比1949年提高了173.4%；解放较晚的成都市，1952年下半年一般工人的食品消费量比1949年增加了69%[3]。以北京、天津和

① 国家统计局：《中国劳动、工资统计资料（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1986，第119页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第595～596页。

③ 苏星、杨秋宝编《新中国经济史资料选编》，北京，中共中央党史出版社，2000，第125页。

上海三大城市为例，常住居民消费品购买力如表 24-3 所示。

表 24－3　1949～1952年北京、天津、上海居民购买力

年份	1949	1950	1951	1952
北京市（万元）	1632.5	27484.8	51715	54473.1
人均（元）	62.3	100.9	183.9	182.2
天津市（万元）	27066	40916.4		8281.8
人均（元）	112.3	152.8		185
上海市（万元）		109805.3	158253.7	145453.8
人均（元）				224

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 938 页。

表 24-3 反映，三大城市的消费品购买力总量不断增长，尽管人口不断增加，人均购买力仍上升较快，上海的人均购买力水平较之北京、天津为高。从黑龙江、青海、贵州、湖北、江苏 5 省的情况看，无论是购买力总量还是按人平均，城镇居民的消费品购买力都是不断增长的，具体情况如表 24-4 所示。

从表 24-4 可以看出，1949~1952 年，城镇居民消费品购买力不断增长。城镇居民的人均消费品购买力明显高于农村居民的人均消费品购买力，高出 3.05 ～ 13.81 倍，增长速度也较农村居民为快。其中经济发展水平较低的省份，如贵州、青海，其城乡居民购买力的差距较经济发达的省份要大得多。

2. 城镇居民生活水平提高

1949~1952 年，城镇居民生活水平有了显著提高。1952 年全国居民的人均消费水平为 76 元（按当年价格计算），其中农村居民为 62 元，城镇居民为 148 元。1952 年年底，城镇居民的储蓄存款余额为 8.8 亿元，平均每人储蓄 12 元。

城镇居民生活水平的提高表现在下列几个方面：（1）城镇职工就业面扩大。1949 年全国职工总计 800 万人（未含合作组织雇佣的职工），到 1952 年，城镇职工人数达 1580 万人，其中工业 510 万人，基本建设 105 万人，交通运输 113 万人。（2）职工工资总额及水平提高。1952 年工资总额约为 67 亿元，年人均货币工资 446 元（全民所有制）。在 3 年时间中，职工工资收入增长 60% ～ 120%。（3）国家为改善职工生活拨出款项兴办职工福利事业。据 1952 年 9 月底的统计，在工矿、企业福利设施中，共有疗养室 1144 个、营养食堂 614 个、普通食堂 10168 个、饮水站 10114 个、理发室 3253 个、浴室 6989 个。在集体

表 24－4　5省常住居民消费品购买力

项目		黑龙江				青海			
		1949年	1950年	1951年	1952年	1949年	1950年	1951年	1952年
本地常住居民购买力（万元）		32595.5	43175.4	65237.9	100781.3	3267.3	4256.1	5844.5	5558.6
其中	职工（万元）	7836.5	12056.1	21237.2	39949.9	490.6	654.9	996.2	1275
	农民（万元）	10211		19663.8	37357.1	1834.4	2353	3224.7	2772.1
人均消费品购买力（元）		32.7	42.2	62.2	91.9	22.9	29.0	38.4	35.4
其中	职工（元）	104.6	129.3	203.7	233.4	184.6	233.8	275.0	266.6
	农民（元）	13.4	18.4	25.6	47.2	13.7	17.2	23	19.3

项目		贵州				湖北			
		1949年	1950年	1951年	1952年	1949年	1950年	1951年	1952年
本地常住居民购买力（万元）		—	—	—	—	67516.3	79007	90951.3	97314.2
其中	职工（万元）	1699.6	1789.4	2982.3	5625.9	6965.7	8146.5	10386	16446.8
	农民（万元）	8768.4	9229.9	11759.9	14790.7	51428.3	5671.8	58851.1	61436.2
人均消费品购买力（元）		11.7	12.3	15.9	17.9	62.2	30.0	33.8	35.5
其中	职工（元）	90.4	94.7	113.4	142.4	69.3	74.6	79.9	129.2
	农民（元）	6.8	7.1	8.8	10.8	22.3	23.8	24.8	25.3

项目		江苏			
		1949年	1950年	1951年	1952年
本地常住居民购买力（万元）		105882.6	121900.9	164191.2	187944.6
其中	职工（万元）				28192.3
	农民（万元）				119131.4
人均消费品购买力（元）		28.8	32.2	42.2	46.8
其中	职工（元）				108.3
	农民（元）				35.5

注：江苏省1949~1951年本地常住居民消费品购买力以居民消费品购买力代替。

资料来源：《1949—1952中华人民共和国经济档案资料·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第938～941页。

福利设施中，有休养所44个、业余休养所135个、疗养院43个。中央直属企业的托儿所328个，可容纳16872人；幼稚园83个，可容纳7684人。企业图书馆（室）藏书2103586册，俱乐部座位295060个，公共食堂2711个，企业医务人员16889人。工人文化宫、俱乐部1950年为789个，1952年为7329个。全国图书馆1950年为360个，1952年为4544个。到1952年，国家兴建企业职工住宅面积达11121555平方米。1952年，全国享受劳动保险的人数为330万人，享受公费医疗的人数为400万人①。职工福利事业的兴办使职工以较少的支出获得更多的消费，既是职工收入的增长，也是人们消费水平的提高。（4）肉食品的需要量逐年增加。以华东、中南、华北、东北四区猪肉的消费量为例，以1951年为100，1952年为131.8②。

第二节 农村居民的收入与消费

新中国成立前，占农村人口绝大多数的贫雇农，因受封建地租、高利贷和商业剥削以及旧政府的田赋、名目繁多的苛捐杂税的盘剥，终年劳动不得温饱。新中国成立后，广大农村实行了减租减息政策和土地改革。随着农业生产的恢复和发展，农民收入明显增加，地租负担被免除，高利贷盘剥被废止，农业税收也有所减轻，农民的物质和文化生活得到初步改善。

一 农民收入的变化

（一）农业生产发展，农民收入增加

农民收入增加主要靠农副业生产的发展。3年中，农业总产值以每年15.4%的速度恢复和发展，3年共增长53.4%。新中国成立初期，农业生产以粮食生产为主，农民收入的演变以粮食的生产和占有数量的变化为转移。粮食总产量从1949年的11318万吨增加到1952年的16392万吨，增长44.8%。按人口平均，粮食产量从1949年的209公斤增加到1952年的288公斤。随着粮食生产的恢复和发展，按国家规定缴纳农业税后，农民自己留用粮食（包括生产用粮和生活用粮）逐年有所增加。1952年与1949年相比，农民留用粮食增长26.4%。其中农民生产用粮（种子、饲料等）增长了30.9%；农民生活消费用粮，1952年

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第863～865页。

② 《商业部政治部关于肉类供应问题的宣传要点》，《商业工作》1954年第2期。

比历史上最高年份（1936 年）增长了 27.8%。按人均计算，1952 年农民每人平均生活用粮食数量为 496 斤，比历史最高年份（1936 年）的人均用粮数 453 斤高出 9.5%。除了粮食生产增长以外，各种经济作物种植也得到了迅速的恢复和发展。棉花总产量从 1949 年的 44.4 万吨增加到 1952 年的 130.4 万吨，3 年增长 193.69%，为历史最高年产量的 153.6%。按人口平均，棉花产量从 1949 年的 1.6 斤增加到 1952 年的 4.6 斤。油料总产量从 1949 年的 256 万吨增加到 1952 年的 419 万吨，3 年增长 63.7%。按人口平均，油料产量从 1949 年的 9.6 斤增加到 1952 年的 14.8 斤，增长 54.17%。随着畜牧业生产的发展，主要畜产品产量也有明显的提高，猪、牛、羊肉产量从 1949 年的 220 万吨增加到 1952 年的 338.5 万吨，3 年增长 53.86%。按人口平均，猪、牛、羊肉产量从 1949 年的 8.2 斤增加到 1952 年的 12 斤，增长 46.3%。3 年间，随着渔业生产的发展，全国水产品总产量有了显著的增长，从 1949 年的 45 万吨增加到 1952 年的 167 万吨，增长 2.7 倍。按人口平均，水产品产量从 1949 年的 1.8 斤增加到 1952 年的 6 斤，增长 2.3 倍[①]。

（二）消灭封建地租剥削，农民收入增加

在土地改革中，无地和少地的农民不仅分得了土地、耕畜、农具、房屋和粮食，而且，由于废除了封建地主的土地所有制，使农民免除了沉重的地租负担。据陈正漠的调查材料，抗日战争前 1934 年各地各等级田地实物地租占土地出产物百分比如表 24–5 所示。

表 24 – 5　1934年各地各等级田地实物地租占土地出产物百分比

单位：%

土地等级	上等水田	中等水田	下等水田	上等旱田	中等旱田	下等旱田
长江流域	42.76	42.73	44.86	38.64	39.93	40.90
珠江流域	44.20	41.58	41.59	39.34	42.80	41.05
黄河流域	45.19	43.89	45.22	45.47	47.61	51.15
全国总计	43.61	42.49	44.07	42.57	44.71	46.44

资料来源：陈正漠：《中国各省的地租》，上海，商务印书馆，1936，第 66 ~ 71、82 ~ 93 页。

从表 24–5 可以看出，地租占土地出产物的 38.64% ~ 51.15%。免除地租剥削，可以使佃农在土地经营中增加收入。

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 141 ~ 168 页。

由于实施了减租减息政策和土地改革，3亿无地和少地的农民无偿地分到了约7亿亩土地。据中共中央中南局农村工作部对100个乡的调查：土改之后，农村中43%的土地从封建地主及其他剥削阶层手上转移到劳动人民手上，占农村人口87%的劳动人民从新中国成立前占全部耕地44%增加到85%，从根本上改变了有人有力而无地、缺地的痛苦状态[①]（土地改革前后，农村各阶级占有土地变化情况见表2-1、表7-1）。土地改革不仅给农民以直接的经济利益，而且调动了广大农民的生产积极性，农民从发展生产中增加了收入。

在土地改革中，广大无地和少地的农民不仅分得了土地，还分得了生产上所必需的耕畜、农具和房屋。据统计，农民在土地改革中从地主手中得到的耕畜、农具、房屋和粮食数量如表24-6所示。

表24－6　农民在土改中分得的耕畜、农具、房屋和粮食数量

地区	耕畜（头）	农具（件）	粮食（斤）	房屋（间）
华东区	500000	9820000	1000000000	6420000
中南区	1221708	12997700	7930381000	13393500
西南区	775769	9893261	518363021	16095149
西北区	470000	6730000	1113600000	2050000
合　计	2967477	39440961	10562344021	37958649

资料来源：据各大区1952年2月9日的汇报整理，由中共中央农村工作部1953年1月10日编制。

以上是新中国成立后新解放区土地改革中的统计，尚不包括新中国成立前老解放区土地改革的统计数字。土地制度的改革，使广大佃农和半佃农免除了每年向地主缴纳约3000万吨粮食的地租。

（三）工农业产品价格“剪刀差”有所缩小

由于长期战争破坏、交通阻滞以及盘剥农民的政策，1949年新中国成立前夕，中国工农业产品价格的“剪刀差”比抗战前（1930~1936年平均，以下同）扩大了40%以上。1950年虽有所缩小，但仍比抗战前扩大了34.4%，比1936年扩大了45.3%。这说明，农民在商品流通中的处境比抗战前恶化了。新中国成立后，人民政府实行在生产发展的基础上逐步缩小工农业产品价格“剪刀差”的方针。在治理通货膨胀、稳定了全国物价水平的前提下，于1950年10月以后把粮食

① 中南区土地改革委员会：《土地改革后农村生产运动与互助合作运动有关材料汇集》，1952年9月15日。

价格提高10%，棉纱价格上调5%，棉布价格下调10%。同时，由于开展了城乡物资交流，农副土特产品销路畅通，1951年农副产品收购价格总指数比1950年提高19.6%。农民通过出卖农副土特产品的收入有所增加，对工业品的需求和购买力也有所提高，农村工业品零售价格上升10.23%。农副产品收购价格提高的幅度大于工业品零售价格提高的幅度，使1951年工农业产品价格的"剪刀差"比上年缩小7.83%。1952年又降低了农村工业品的零售价格，使工农业产品价格的"剪刀差"进一步缩小2.08%。1952年同1950年相比，农副产品收购价格提高21.6%，农村工业品零售价格提高9.7%。这样，就使以1950年为基期的工农业产品价格的"剪刀差"缩小9.7%[①]。但是，同抗战前（1930~1936年平均）相比，工农业产品价格"剪刀差"仍然较高，其指数为（以1930~1936年平均值为100）：1951年123.78%，1952年121.06%。历年全国工农业商品比价指数如表24-7所示。

表24－7　1950～1952年全国工农业商品比价指数

基 期	1950年	1951年	1952年
抗战前（1930~1936年）平均为100	131.8	124.4	121.8
以1950年为100	100.0	92.2	90.3

资料来源：国家统计局：《解放后全国工农业商品价格剪刀差变化情况》，1957年8月6日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第635页。

由于工农业产品价格的"剪刀差"有所缩小，农民因农产品价格提高增加的收入多于购买工业品时增加的支出，从价格变动中得到了较多的经济利益。1951年和1952年全社会农产品采购价格指数、采购总值、增加收入的统计和农村工业品零售价格指数、零售总值、增加支出以及农民因此获得的净收益的统计如表24-8所示。

从表24-8可以看出，1951年农副产品收购价格提高总金额为19.1亿元，减去因农村工业品零售价格提高，农民购买工业品增加的支出9.2亿元，农民受益9.9亿元。1952年农副产品收购价格提高总金额为27.7亿元，这一年农村工业品零售价格比1951年有所下降，但比1950年仍有所上升，同时因农民购买力提高，购买工业品数量增加，多支出9.7亿元，农民实际受益18亿元。两年

① 国家统计局：《解放后全国工农业商品价格剪刀差变化情况》，1957年8月6日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第635页。

表 24－8 1951～1952年农民净收益

年份	农产品采购格指数（%）	农产品采购总值（亿元）	农民增加收入（亿元）	农村工业品零售价格指数（%）	农村工业品零售总值（亿元）	农民增加支出（亿元）	农民净收益（亿元）
1951	119.6	116.4	19.1	110.2	99.0	9.2	9.9
1952	121.6	156.1	27.7	109.7	110.3	9.7	18

资料来源：国家统计局：《解放后全国工农业商品价格剪刀差变化情况》，1957年8月6日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第636页。

合计农民共受益27.9亿元。总之，在1949~1952年间，人民政府采取较大幅度提高农产品价格和适当提高农村工业品零售价格的办法，逐步缩小工农业产品价格"剪刀差"。还应当指出的是，由于历史原因，少数民族地区农牧业产品采购价格偏低，人民政府在调整和提高农牧业商品的价格中，对少数民族地区农牧业产品价格提高的幅度超过了全国农副业产品采购价格上升的水平。历年来，全国和少数民族地区农牧业产品采购价格指数如表24–9所示。

表 24－9 1950～1952年全国和少数民族地区农牧业产品采购价格指数

年 份	1950	1951	1952
全国农产品采购价格指数	100.0	119.0	121.6
少数民族地区农牧业商品采购价格指数	100.0	135.4	143.9

资料来源：国家统计局：《我国的物价政策》，1957年8月6日，见《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第634～635页。

由于少数民族地区农牧业商品采购价格提高幅度较大，同新中国成立以前比较，农牧民可以用相同的农牧产品换回更多的生活必需品。如青海省湟源县一只绵羊（重60斤）在抗战前只能换砖茶半块（每块4斤），1950年可换1.1块，1952年则可换1.8块。新疆吐鲁番100斤绵羊毛抗战前只能换砖茶3块或白布111尺，1950年可换砖茶12块或白布142尺，1952年则可换砖茶19块或白布215尺。

（四）三年来农民收入增长情况

从以上三方面影响农民收入变化因素的分析中可以看出，农民收入有了较大的增长。1949~1952年间，农民货币收入增长如表24–10所示。

从表24–10可以看出，1952年农民净货币收入比1949年增长86.7%。另据中共中央中南局农村工作部对5个省25个乡的650个典型户调查，1952年各阶层收入如表24–11所示。

表 24－10　1949～1952年农民货币收入增长情况

年份	1949	1950	1951	1952
农民净货币收入（亿元）	68.5	87.4	111.4	127.9
以 1949 年 为 100	100	127.6	162.6	186.7
农民人均货币收入（元）	14.9	18.7	23.6	26.8
以 1949 年为 100	100	125.5	158.4	179.8

资料来源：国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，北京，中国统计出版社，1963。

表 24－11　1952年中南区5个省25个乡650个农村典型户经济情况

项　目	合　计	富　农	中　农	贫　农
户数（个）	650	31	418	201
人口（人）	3445	205	2311	929
耕地（市亩）	7678	536	5563	1579
每人平均（市亩）	2.23	2.61	2.41	1.70
总收入粮食（斤）*	4817172	255082	3460462	1101628
其中：农业收入（斤）	3328920	189407	2364057	775456
每人平均总收入（斤）	1398.3	1244.3	1497.4	1185.8

注：* 包括副业收入折粮。

资料来源：中共中央中南局农村工作部编《中南区 1953 年农村经济调查统计资料》，第 93 ～ 109 页。

上述调查反映，经过土地改革，贫农户数减少，中农户数上升，富农在土地改革中受到削弱，其收入已低于中农，农村出现了中农化的趋势。

二　影响农民收入的其他因素

（一）农民对政府税费负担的变化

新中国成立前，农民不仅收入低，而且各种负担非常沉重，导致生活极端贫困。据章有义先生研究，估计抗日战争前 1933 年全国（不包括台湾）农民（包括自耕农）负担的田赋和其他税捐及摊派，占了农业收入的 20%；加上地租后，农民负担占农业总收入的 41.44%①。

新中国成立以后，人民政府废除了旧中国的田赋制度和苛捐杂税，农民的负担主要是农业税。为了减轻农民负担，人民政府逐步改变了摊派农业税收的办法，

① 章有义：《抗日战争前我国农民租税负担的估计》，见《明清及近代农业史论集》，北京，中国农业出版社，1997，第 241 页。

实行依率计征、依法减免的新办法。先是根据各地的具体情况，不同地区实行不同的税制：新解放区实行全额累进税制，取消地方附加；老解放区实行比例税制。为贯彻依率计征，合理负担，鼓励发展农业生产，实行查田定产，确定土地常年应产量。对善于经营、勤劳耕作和改良农业技术超过常年应产量者，其超过部分不增加税收。同时规定了“轻灾少减，重灾多减，特轻不减，特重全免”的减免农业税办法。3 年中，农业税随农业生产的发展逐年有所增加，但农业税占国家财政收入的比重逐年下降：1950 年为 29.3%，1951 年下降到 16.3%，1952 年下降到 14.7%。据农业部统计，全国按农业人口平均计算的农业国民收入，1949 年为 66 元，1950 年为 77 元，1951 年为 88 元，1952 年为 104 元。农业税占农副业净产值的比重，1951 年因支援抗美援朝战争由 9.43% 上升至 11.55%，1952 年下降至 10.22%，如表 24–12 所示。

表 24 – 12　1950 ~ 1952年农业税及其他农村税收负担情况

年份	农副业净产值(万元)	农业税（正税、附加）(万元)	其他农村税收（万元）	农民负担合计（万元）	农业税占农副业净产值（%）	农业税及其他税收占净产值（%）
1950	2431212	229277	56093	285370	9.43	11.74
1951	2660171	307312	95738	403040	11.55	15.15
1952	3227600	329853	47819	377672	10.22	11.70
合计	8318983	866442	199650	1066082	10.42	12.82

注：1. 农副业净产值是按国家统计局计算的农副业总值扣除农产品初步加工和自给性手工业产值后的数字计算的，扣除物资消耗的比例均为 21.32%。

2. 其他农村税收包括牧业税、农村工商税、契税、土地证照费和农村摊派。农村摊派是根据典型调查资料估算的，可能不够准确。

资料来源：李成瑞：《中华人民共和国农业税史稿》，北京，中国财政经济出版社，1962，第 153 页。

农业税是按常年农业应产量计征，以粮食为单位计算的。1949~1952 年，全国农业税负担统计如表 15–3 所示。该表反映，农业税收对农民来说，负担是不轻的，这主要是由于发生了抗美援朝战争。1951 年全国农业税实征数额超过了 360 亿斤，比 1950 年增加了 34%，其原因除抗美援朝战争使政府追加税收外，还由于土地改革中查出了 6000 多万亩黑田，使计税产量增加了 200 亿斤以上。1952 年农业税实征税额有所下降，农民负担有所减轻。

另据 1952 年中财委工作简报第 3 号公布的农民历年粮食生产及负担（包括公粮、公债及摊派）情况，如表 24–13 所示。

表 24－13　1950～1952年粮食生产及农民负担情况

年　份	产量（亿斤）	负担（亿斤）	负担占产量的比例（%）
1950	1993	322	16.2
1951	2339	425	18.2
1952	2616	382	14.6

资料来源：《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995，第 1142 页。

农村各阶级负担情况在土地改革前后有明显差别。据财政部农业税司编印《农村经济与农民负担调查资料》第 1 集记载的 14 个省市的典型调查，土地改革前农村各阶级（阶层）的农业税负担率大体是：贫农，5%～10%；中农，15%～20%；富农，20%～25%；地主，30%～40%，少数有 40%以上的。土地改革以后，由于消灭了地主阶级，各阶层之间的农业税负担率差距明显缩小，负担面则显著扩大。据 1952 年中共中央中南局农村工作部对中南区 5 个省 25 个乡的 650 个农村典型户收支及负担情况的调查，如表 24–14 所示。

表 24－14　1952年中南区5个省25个乡的650个农村典型户收支及负担情况

项　目	合　计	富　农	中　农	贫　农
户数（千）	650	31	418	201
人口（人）	3445	205	2311	929
耕地（市亩）	7678	536	5563	1579
每人平均（市亩）	2.23	2.61	2.41	1.70
总收入（原粮，市斤）	4817172	255082	3460462	1101628
其中：农业收入	3328920	189407	2364057	775256
每人平均总收入(原粮,市斤)	1398.3	1244.3	1497.4	1185.8
农业税负担（原粮，市斤）	420618	32868	299831	87919
占总收入（%）	8.73	12.88	8.66	7.98
占农业收入（%）	12.64	17.35	12.68	11.34
平均每人负担（原粮，市斤）	122.1	160.3	129.7	94.6

资料来源：中共中央中南局农村工作部编《中南区 1953 年农村经济调查统计资料》，见《中国农民负担史》，第 4 卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第 125 页。

上述 5 个省 25 个乡 650 个农村典型户各阶层的户口、收入以及负担所占比例如表 24–15 所示。

表 24－15 1952年中南区5个省25个乡650个农村典型户各阶层收入以及负担比例

单位：%

	户 数	人 口	收 入	负 担
富 农	4.8	6.0	5.3	7.8
中 农	64.3	67.0	71.8	71.3
贫 农	30.9	27.0	22.9	20.9

资料来源：中共中央中南局农村工作部编《中南区 1953 年农村经济调查统计资料》，见《中国农民负担史》，第 4 卷，北京，中国财政经济出版社，1994，第 125 页。

从表 24–15 可以看出，土地改革以后农村出现了中农化的趋势，中农占了总户数的 64.3%，富农和贫农所占比例均有所下降。中农在农民总负担中占了 71.3%。

3 年间，种植不同农作物的农民，负担轻重不同。据对 9 个省 14 个县 15 个乡（村）不同类型区典型户的调查，1952 年种植不同农作物的农民负担情况如表 24–16 所示。

表 24－16 1952年种植不同农作物的农民负担情况

单位：原粮，市斤

类 型	调查地区	调查户数	总收入数额	其中农业收入	总负担数额	占总收入（%）	其中农业税	占农业收入（%）
经济作物区	2 省 2 县 2 村	27	243504	218126	19973	8.20	18351	8.48
一般稻田区	6 省 6 县 6 乡	266	1975203	1621650	276650	14.13	256748	15.83
一般杂粮区	3 省 3 县 3 村	76	400427	321719	50640	12.65	44377	13.79
山区杂粮区	1 省 1 县 1 村	8	21381	13675	1704	7.97	789	5.77
山区稻田区	3 省 3 县 3 乡	108	314666	248100	19406	6.17	15655	6.39
总 计		485	2955181	2423270	368373	12.47	335920	13.86

注：这个调查的经济作物区两个村是安徽省霍邱县大左村（麻产区）和河北省豪城县系井村（棉产区），一般稻田区包括安徽省无为县沙桥村、浙江省奉化县三溪村、福建省龙溪县诗明村、湖南省岳阳县普兴乡、江西省丰城县铜湖乡、湖北省浠水县白杨乡。一般杂粮区包括安徽省霍邱县九里墩村、江苏省睢宁县五林村、甘肃省榆中县宁坪村。山区杂粮区是河北省井陉县石瓮村。山区稻田区包括福建省福安县佳浆村、浙江省新昌县马溪村、湖南省桂阳县下户村。

资料来源：《农村经济与农民负担调查资料汇集》，第 3 集，第 1 分册，第 6 ~ 7 页。

从表 24–16 可以看出，由于经济作物区总收入显著高于粮食产区，而负担仍按亩产粮食应产量计征，因而负担较轻。山区粮食产区产量低，农民生活贫困，

负担最低。中财委曾于 1952 年 3 月 12 日发布《关于 1952 年棉粮比价及棉田公粮负担的指示》，把负担轻的棉田的农业税提高到占其常年产量的 13%（包括附加）。由于当年棉花生产丰收，植棉农民仍比一般粮农负担轻。

（二）农村供销、信用合作组织的发展使农民免除商业和高利贷剥削

新中国成立前，农民在出售农产品或购买农业生产资料和消费资料时，受到商人的中间盘剥；贫困的农民每到青黄不接，要靠借贷度日，承受高利贷的盘剥。商人惯于利用他们在农产品购销中的垄断地位，操纵农产品市场价格的季节变动，牟取暴利，使农民被迫在丰收时低价卖出农产品，青黄不接时高价买进口粮，蒙受巨大损失。抗日战争前（1936 年）各地农产品季节差价如表 24–17 所示。

表 24 – 17　1936年各地农产品季节差价指数

（最低价为100）

地　区	米最低价	米最高价	小麦最低价	小麦最高价	高粱最低价	高粱最高价	大豆最低价	大豆最高价
山西静乐	—	—	100	219.2	100	151.8	100	146.4
河北正定	100	125.8	100	177.2	100	144.3	100	142.1
安徽宿县	100	122.3	100	171.4	100	143.8	100	137.1
江苏武进	100	110.8	100	147.2	—	—	100	152.9
南京中华门	—	—	100	167.8	—	—	100	168.5
湖北黄陂	100	178.4	100	244.9	—	—	100	157.6
湖北远安	—	—	100	177.6	100	141.3	100	220.5
江西奉和	100	178.4	100	266.3	—	—	100	144.1
广西富川	100	167.7	—	—	—	—	—	—

资料来源：严中平等编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第 336 页。

从表 24–17 可以看出，抗战前粮食收获季节与青黄不接季节的差价最高达到 166.3%。新中国成立前夕，由于长期恶性通货膨胀，季节性差价更有过之。新中国成立后，为了减轻农民因差价造成的损失，政府通过国家牌价和大量收购农产品等办法，使季节性差价大幅度降低。据物价部门研究，在正常年景，粮食季节差价应确定为 13% ~ 18%[①]。季节差价的合理部分包括：储存费用、利息和损耗。国家牌价规定合理的季节差价，使农民免除了过大的季节差价造成的经济损失。

为了减少私商对农民的中间盘剥，政府大力扶持农村供销合作社，从资金、

① 张翼飞：《在第二次全国物价工作会议上的总结报告》，1951 年 2 月 17 日，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第 699 页。

业务、运输、税收方面给供销合作社优惠，以帮助合作社实现“为社员服务”、“不以营利为目的”的宗旨。由于国家积极扶持，农村基层供销合作社由1949年的23406个发展到1952年年底的32788个，社员增长了12倍多，达到13820余万人；社员占农村总人口的比重，1950年为5%，1951年为15.6%，1952年为27.8%。供销合作社通过以高于私商的价格收购农副产品，以低于私商的价格卖给社员生产和生活资料，增加农民的实际收入。1949年收购总额为8509万元，1950年53868万元，1951年172687万元，1952年388292万元；如以1950年为100，1951年为321，1952年为721[①]。在农业生产资料的供应中，供销合作社经营比重逐渐增大，供销合作社农业生产资料零售额占社会农业生产资料零售额的比重，1950年为5.5%，1951年为28.2%，1952年为47.5%。供销合作社商品零售额占农村商品零售额的比重，1950年为8.1%，1951年13.5%，1952年33.1%[②]。

新中国成立以前，农民受高利贷的盘剥十分严重。大量统计数据表明，抗日战争前，中国农村负债户的比率，一般在50%～70%以上。在负债户中，贫农占绝大多数，中农次之，富农较少。货币借贷年利率一般在30%以上，实物借贷年利率在70%以上。抗日战争以后至新中国成立前夕，随着农民贫困化的加深，高利贷资本活动越来越猖獗，利率越来越高，负债农民不堪重负[③]。通过土地改革，无地和少地的农民从高利贷的枷锁中解放了出来。

为了解决土改以后农民缺少生产资金问题，国家在资金匮乏的情况下向农民发放低息贷款；国家银行在国民经济恢复时期逐年增加对农民的生产和生活贷款。1950年农业贷款21241万元，1951年增加到40147万元，1952年更增加到101627万元。1952年为1950年的478.4%。不少农村供销合作社还建立了信用部，向农民发放贷款。一些地方还建立起信用合作社，在当地中国人民银行的领导下，根据自愿互利的原则，大家凑集资金，吸收存款，互通有无，以解决农民生产和生活中的困难。到1952年11月，据不完全统计，全国信用合作组织已经发展到8124个，其中信用合作社为1764个，信用互助组为5239个，供销社的信用部为1121个[④]。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第425页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995，第330、332页。

③ 参见严中平等编《中国近代经济史统计资料选辑》，北京，科学出版社，1955，第340～353页。

④ 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993，第417页。

三　农村居民消费水平的变化

3年来，农民收入逐年有所增加，1952年与1949年相比，农民收入增长30%，平均每人消费水平增长20%。但是这种增长在不同的地区和不同的阶层有较大的差异，一般来说，地主、富农家庭经过土地改革，收入明显下降；贫雇农因普遍缺乏牲畜、农具、资金等，土改以后收入增长并不如中农快。表24-18、表24-19在一定程度上反映了不同地区（包括不同农作物区）、不同阶层1952年的收支情况。

表24－18　1952年11个省20个县22个乡各阶层家庭经营情况

单位：各地主粮，市斤

地区	阶层	调查户数（户）	农业人口（人）	人均耕地（市亩）	人均收入			人均支出					人均盈亏
					农业收入	副业及其他收入	合计	生活费用	生产费用	农业税费	其他支出	合计	
老解放区	贫农	20	91	6.71	1148	234	1381	812	228	292	88	1420	-38
	中农	43	354	8.99	1765	113	1878	884	280	388	62	1614	+264
新解放区	雇农	21	59	3.51	668	446	1114	775	140	105	53	1073	+31
	贫农	191	1001	2.89	830	326	1156	755	169	111	77	1112	+44
	中农	172	1014	3.81	917	373	1290	763	223	151	60	1197	+93
	富农	34	249	4.14	1266	342	1608	760	330	273	100	1463	+145
	地主	22	148	2.90	519	350	869	603	175	92	33	903	-34
总计	雇农	21	59	3.51	668	446	1114	775	140	105	53	1073	+31
	贫农	211	1092	3.21	857	319	1176	760	174	127	78	1139	+37
	中农	215	1368	5.15	1136	306	1442	794	238	212	61	1305	+137
	富农	34	249	4.14	1266	342	1608	760	330	273	100	1463	+145
	地主	22	148	2.90	519	350	869	603	175	92	33	903	-134

注：1. 表中数字的个位数有些不一致，是由于四舍五入造成的。

2. 老解放区的调查户来源：贫农户的30%来自华北，70%来自东北；中农户的28%来自华北，72%来自东北；故其人均耕地、收入和负担都较高。

资料来源：财政部农业税司编《1952年农村经济、农民负担及农业生产成本调查资料》，1954年2月。

表 24－19　1952年9个省14个县15个乡(村)农民家庭经营情况

单位：各地主粮，市斤

类型	地区	调查户数（户）	农业人口（人）	人均收入			人均支出					人均盈亏
				农业收入	副业及其他收入	合计	生活费用	生产费用	农业税费	其他支出	合计	
工业原料作物区	安徽和河北的2个村（棉、麻）	27	185	1179	137	1316	647	169	108	95	1019	+297
一般稻田区	徽、浙、闽、赣、湘、鄂的6个乡（村）	266	1235	1313	272	1585	949	227	224	93	1493	+92
一般杂粮区	安徽、江苏、甘肃的3个村	67	575	559	137	696	431	60	88	16	595	+101
山区（杂粮区）	河北的1个村	8	51	268	151	419	288	62	33	17	400	+19
山区（稻区）	福建、浙江、湖南的3个乡（村）	108	443	560	150	710	646	92	44	27	809	-99
合计平均		476	2482	974	206	1180	739	157	148	62	1106	+74

注：1. 表中数字的个位数有些不一致，是由于四舍五入造成的。

2. 因表列材料各种类型所占比重不同，稻田区比较多，故总平均数字偏高。

资料来源：财政部农业税司编《1952 年农村经济、农民负担及农业生产成本调查资料》，1954 年。

（一）农民粮食消费的变化

新中国成立初期，全国农业生产以种植业为主，农民经营的种植业又以粮食生产为主，农民生活水平的变化首先表现在粮食消费水平的变化上。1950~1952 年间，全国农民粮食消费量增长如表 24–20 所示。

表 24–20　1950 ~ 1952年全国农民粮食消费量增长情况

项　目	1950 年	1951 年	1952 年
农民粮食消费量（亿斤）	2545.7	2546.9	2850 3
农民生活用粮食（亿斤）	2258.0	2235.3	2474.3
平均每人生活消费粮食数量（斤）	464.6	454.0	496.0

资料来源：国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963。

1951年，因抗美援朝战争爆发，农业税增加，农民留用粮食数量减少。1952年，农民留用粮食数量有了较大增长。

（二）农民消费品购买力的变化

随着农民货币收入的增长，农民在增加对生产投入的同时，消费品购买力也有所提高。1949~1952年间，农民消费品购买力增长情况如表24–21所示。

表24－21　1949～1952年农民消费品购买力增长情况

项　目	1949年	1950年	1951年	1952年
农民消费品购买力（亿元）	65.3	80.7	102.1	117.5
以1949年为100	100.0	123.6	156.4	179.9
农民人均消费品购买力（元）	14.2	17.3	21.6	24.6
以1949年为100	100.0	121.8	152.1	173.2

资料来源：国家统计局：《中国商业历史资料汇编》，1963。

从表24–21可以看出，农民消费品购买力由1949年的65.3亿元增加到1952年的117.5亿元，3年增长79.9%，年平均增长26.6%。按人平均消费品购买力从1949年的14.2元增加到1952年的24.6元，3年增长73.2%，年平均增长24.4%。从商业部门几种日用必需品销售量的增长中，也可以看出农民消费品购买力增长的大致情况：1951年与1950年相比，纱布增长10%，纸烟增长14%，火柴增长20%，食糖增长44%，煤油增长47%，茶叶增长70%[①]。

3年间，农村居民购买力的提高具有两个明显的特点：一是提高幅度最大的是贫农和雇农，他们是土地改革的最大受益者，其次是中农。以农民购买布匹、食油、食盐和其他日用生活资料为例，据陕西省临潼县金雨区第八乡典型户调查，土地改革以后，农民购买生活资料较新中国成立前增加的幅度：雇农为107.36%；贫农为89.2%；中农为51.63%。二是农民增加的收入中，用于购买生产资料的开支一般都高于购买生活资料的开支。据苏南行政区18个县的典型村购买力总数的比较调查：在购买生活资料方面，1951年比1950年增加23.82%；而购买生产资料则增加了45.76%[②]。这也是农民收入增加的幅度大于消费品购买力增长幅度的原因所在。

① 廖鲁言：《三年来土地改革运动的伟大胜利》，1952年9月26日，见《中国土地改革史料选编》，北京，国防大学出版社，1988，第843～844页。

② 杜润生主编《中国的土地改革》，北京，当代中国出版社，1996，第570页。

以上分别对城市居民和农村居民的收入和消费进行了分析。以下对1949~1952年全国居民收入和消费水平、城市居民和农村居民在收入和消费水平上的差别作综合考察。据国家统计局公开发表的数据，1949~1952年间，全国人均国民收入增长57.57%（见表24–22）。

表 24 – 22 1949 ~ 1952年全国人均国民收入增长情况

年 份	1949	1950	1951	1952
人均国民收入（元）	66	77	88	104
以 1949 年为 100	100	116.67	133.33	157.57

资料来源：国家统计局编《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987，第10页。

居民的消费水平由于缺乏逐年的统计数据，现只就1952年的消费水平进行分析：1952年全国居民消费水平为80元；其中农业居民消费水平为65元，非农业居民消费水平为154元[①]。以农业居民消费水平为100，非农业居民消费水平为234。在全国居民消费总额中，自给性消费占43.73%，商品性消费占48.87%，文化生活服务及住宅消费占7.40%。农业居民消费总额中，自给性消费占63.45%，商品性消费占30.59%，文化生活服务及住宅消费占5.96%。非农业居民消费总额中，商品性消费占89.42%，文化生活服务及住宅消费占10.58%[②]。

另据《中国社会统计资料（1990）》提供的数据，1952年全国消费品零售额中，吃、穿、用、烧的构成如下：吃占56.4%，穿占19.4%，用占21%，烧占3.2%。具体统计如表24–23所示。

① 国家统计局国民经济核算司编《中国国内生产总值核算历史资料（1952—1995）》，大连，东北财经大学出版社，1997。另据《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》记载：1952年全国居民消费水平为76元；农业居民消费水平为62元；非农业居民消费水平为148元。参见《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987。

② 国家统计局国民经济核算司编《中国国内生产总值核算历史资料（1952—1995）》，大连，东北财经大学出版社，1997。另据《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》记载：农民消费构成：自给性消费占66.5%，商品性消费占32.1%，文化生活服务及住宅消费占1.4%；非农业居民消费构成：商品性消费占92.8%，文化生活服务消费占3.8%，住宅及水电消费占3.4%。参见《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987。

表 24－23　1952年全国城乡居民平均每人主要消费品的消费量

项目	粮食（斤）	食油（斤）	猪肉（斤）	布（米）	食糖（斤）	卷烟（盒）	酒（斤）	肥皂（块）
全国居民	395.34	4.19	11.83	5.71	1.82	10.9	2.2	1.3
城镇居民	480	10.2	17.8	13.4	6.0	37.3	8.6	7.0
农村居民	382	3.4	11	4.64	1.2	7.2	1.4	0.5
城乡比	1.26∶1	3.00∶1	1.62∶1	2.89∶1	5.00∶1	5.18∶1	6.14∶1	14∶1

资料来源：国家统计局社会统计司编《中国社会统计资料（1990）》，北京，中国统计出版社，1990，第 84 ～ 85 页。

从表 24–23 可以看出，1949~1952 年间，全国居民消费水平虽有所提高，但 1952 年的实际消费量仍然是较低的，而且城乡居民消费水平也存在着较大的差别。

第二十五章
国民经济恢复的总体分析

第一节 经济总量的恢复与经济结构的变化

一 经济总量的恢复和增长

1949~1952 年间，由于工农业生产的迅速恢复和发展，各项国民经济总量指标，如工农业生产总值、社会总产值、国民收入均有较大幅度的增长。

（一）工农业生产总值的恢复和增长

1952 年工农业生产总值比 1949 年增长 77.6%，年平均递增 21.2%（见表 25–1）。

表 25 – 1　1949 ~ 1952年工农业生产总值增长情况

项目＼年份	1949	1950	1951	1952
工农业总产值（亿元）	456	563	670	810
以 1949 年为 100	100	123.4	146.9	177.6
以上一年为 100	100	123.4	119	120.9
其中：农业（亿元）	321	378	413	461
工业（亿元）	138	188	260	349

注: 表内绝对数按 1952 年价格计算。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 23 ~ 25 页。

按全国人口平均计算，1949 年人均工农业生产总值 84.18 元，1950 年、1951 年、1952 年分别为 102.00 元、119.00 元、140.91 元。1952 年为 1949 年的 138.14%。1949~1952 年间年平均递增 11.38%。

（二）社会总产值的恢复和增长

在工农业生产恢复和发展的基础上，社会总产值[①]得到了迅速的恢复和增长（见表 25-2）。

表 25－2　1949～1952年社会总产值增长情况

项目 \ 年份	1949	1950	1951	1952
社会总产值（亿元）	548	672	806	1015
以 1949 年为 100	100	122.6	147.1	185.2
以上年为 100	100	122.6	120.0	125.9
其中：农业（亿元）	321	378	413	461
工业（亿元）	138	188	260	349
建筑业（亿元）	4	13	23	57
运输业（亿元）	19	19	23	35
商业（亿元）	67	75	86	113

注：表内绝对数按不变价格计算。分项数字因四舍五入与总数略有差异。

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 20 ～ 21 页。

从表 25-2 可以看出，社会总产值 3 年间增长 85.2%，年平均递增 22.81%。

---

① 社会总产值也称社会总产品，它是以货币表现的农业、工业、建筑业、运输业、商业（包括饮食业和物资供销业）五个物资生产部门的全部产品的总量。在社会生产活动中，农业、工业、建筑业直接生产物质产品，运输业和商业担负着产品生产过程继续的职能，也创造和追加一部分价值。这五个部门总产值之和，就是社会总产值。社会总产值反映一个国家在一定时期内物资生产的总成果，在实物形态上可分为生产资料和消费资料两大部类。在价值形态上可分为：（1）生产过程中消耗掉的生产资料转移的价值；（2）劳动者新创造的价值，其中包括相当于劳动报酬的那部分必要产品的价值和为社会创造的剩余产品的价值。社会总产值与国民生产总值（GNP）除了理论基础不同以外，在计算方法上的区别主要有两点：（1）非物资生产部门，如文化、教育、卫生、科学研究、理发、洗澡、照相、旅馆、政府机关、警察、军队等所提供的服务纯收入，社会总产值不包括，国民生产总值则包括。（2）物资生产部门在生产过程中消耗掉的原材料、燃料、动力等的转移价值，国民生产总值不包括，社会总产值则包括（至于固定资产折旧，两者都包括）。

按全国人口平均计算，1949 年每人平均社会总产值 101.17 元，1950 年、1951 年、1952 年分别为 121.75 元、143.16 元、176.57 元。1952 年为 1949 年的 174.53%。1949~1952 年间年平均递增 20.4%。

1949~1952 年间，工业部门产值增长 149.3%；农业部门产值增长 41.4%；建筑业部门产值增长 1325%；运输业部门产值增长 84.2%；商业部门产值增长 66.2%（见表 25–3）。

表 25 – 3　1949 ~ 1952年各个部门产值增长速度

项目＼年份	1949	1950	1951	1952
工　业	100	136.4	188.6	249.3
农　业	100	117.8	128.8	141.4
建筑业	100	325	600	1425
运输业	100	100	126.3	184.2
商　业	100	111.8	129.4	166.2

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 20 页。

（三）国民收入的增长

随着社会总产值的恢复和增长，国民收入[①]也有了较快的增长（见表 25–4 至表 25–6）。

1952 年与 1949 年相比，国民收入增长了 64.5%，1949~1952 年间，年平均递增 18.05%。

① 由于社会总产值与国民生产总值的计算方法不同，此处的国民收入与西方国家的计算方法也不相同。此处的国民收入是指全国从事物质资料生产的劳动者在一定时期内新创造的价值。它是社会总产值中扣除生产过程中消耗掉的生产资料后剩下来的净产值，农业、工业、建筑业、运输业和商业净产值之和就是国民收入。计算国民收入的方法有二：（1）生产法，用各物资生产部门的总产值减去生产中的物资消耗价值（如用于生产的原材料、种子、肥料、燃料、动力等的消耗，生产用固定资产折旧等）后的净产值相加。（2）分配法，从初次分配的角度出发，国民收入等于生产部门中劳动者的劳动报酬加利润、税金、利息等的总和。非物质生产部门，如服务业、教育科学文化部门、国家行政管理部门和国防部门等，为人民生活和物质资料生产提供有益的服务，是整个社会发展不可缺少的部分，但不直接从事物质生产，未计算国民收入。

表 25－4　1949～1952年国民收入增长情况

项目＼年份	1949	1950	1951	1952
国民收入总额（亿元）	358	426	497	589
以 1949 年为 100	100	119	138.8	164.5
以上年为 100	100	119	116.7	118.5
其中：农业（亿元）	245	287	316	340
工业（亿元）	45	60	84	115
建筑业（亿元）	1	5	9	21
运输业（亿元）	12	14	18	25
商业（亿元）	55	60	70	88

资料来源：国家统计局国民经济平衡统计司编《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987。

表 25－5　1949～1952年各部门国民收入增长指数

项目＼年份	1949	1950	1951	1952
农　业	100	117.1	128.9	138.7
工　业	100	133.3	186.6	255.6
建筑业	100	500	900	2100
运输业	100	116.6	150	208.3
商　业	100	109.1	127.2	160

资料来源：国家统计局国民经济平衡统计司编《国民收入统计资料汇编（1949—1985）》，北京，中国统计出版社，1987。

表 25－6　1949～1952年人均国民收入及其增长指数

项目＼年份	1949	1950	1951	1952
人均国民收入（元）	66	77	88	102
以 1949 年为 100	100	116.7	133.3	154.5
以上一年为 100	100	116.7	114.3	115.9

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 29 页。

人均国民收入 1952 年比 1949 年增长 54.5%，1949~1952 年间年平均递增 15.7%。

（四）国家财政收入的增长

1950~1952 年间，国家财政收入也有了成倍的增加（见表 25–7、表 25–8）。

表 25 – 7 1950 ~ 1952年国家财政收入增长情况

单位：亿元

项目＼年份	1950	1951	1952
国家财政总收入	65.2	133.1	183.8
企业收入	8.7	30.5	57.3
其中：工业收入	4.4	12.3	21.5
各项税收	49.0	81.1	97.7
其中：工商税收	23.6	47.5	61.5
农业税	19.1	21.7	27.0
债务收入	3.0	8.2	9.8
其他收入	4.5	13.3	19.0

资料来源：国家统计局:《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 417 ~ 418 页。

表 25 – 8 1950 ~ 1952年国家财政收入增长指数

项目＼年份	1950	1951	1952
以 1950 年为 100	100	204.1	281.9
以上年为 100	100	204.1	138.1

资料来源：国家统计局:《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 417 ~ 418 页。

1952 年国家财政收入比 1950 年增长 181.9%，年平均递增 67.85%。实现了预期 3 年国家财政收入根本好转的目标。

（五）经济总量增长的国际比较

在遭受第二次世界大战破坏的国家中，中国受战争破坏的时间最长，程度惨重，经济恢复工作起步较晚，直至中华人民共和国成立以后才得以进行。除了朝鲜和亚洲几个后独立的国家以外，中国是进入经济恢复阶段最晚的一个。面对资金紧缺问题，第二次世界大战期间和战后各国遇到了不同的机会：一部分国家和地区得到了比较丰厚的外援和赔偿；中国却遭到严酷的经济封锁，基

本上要靠自力更生。不仅如此，1950~1953 年的朝鲜战争，给正在经济恢复之中的国家和地区带来了截然相反的机遇。朝鲜战争使日本不仅得以搁置巨额的战争赔偿要求，而且有了出口增长和特需生产的机会，导致日本经济靠这场战争恢复了生气。朝鲜战争使美国改变了对我国台湾地区的政策，恢复了对其的军事和经济援助，使得台湾当局得以降低通货膨胀，稳定物价，并实施刺激工商业的活动。欧洲一些国家也通过这场战争增加了贸易额。而中国为了保家卫国，被迫投入这场战争，承受的是牺牲和消耗。1950~1952 年的 3 年中，中国的军事国防费用支出分别占财政支出总额的 38.19%、45.64%、32.29%；经济建设支出被挤到第二位，分别占 30.39%、30.34%、42.40%[①]。在朝鲜战争中，中国开支战费 62.5 亿元；中国人民志愿军伤亡 36 万人[②]，他们在和平建设中都是最佳劳动力。此外，中国入朝参战之后，美国对中国的经济封锁迅速升级。这场封锁从交通运输、管制进出口货物、冻结资金和不开美元信用状等各个角度全面展开[③]。在我国财力、物力菲薄，战争支出浩大的情况下，封锁、禁运无异于落井下石。上述情况表明，与其他国家比较，中国经济恢复的任务是在极其困难的条件下完成的。

由于中国的经济基础过于薄弱，所以尽管经济恢复和发展的速度很快，但是同世界经济强国比较，差距仍然是巨大的。表 25-9、表 25-10、表 25-11 反映，1952 年中国国民收入只相当美国国民收入的 7.5%，英国的 58%，法国的 63.9%，联邦德国的 81.2%。如果按人口平均水平看，差距更加显著。1952 年，中国人均国民收入只相当于美国人均国民收入的 2.3%，法国的 4.8%，英国的 5.2%，联邦德国的 6.9%，日本的 27%，比印度还要少。一些重要工业产品的产量，中国也同样无法与发达国家相比。1952 年，中国的煤炭产量低于日本和印度，只相当于美国的 7.3%，英国的 14.6%，苏联的 18.9%；发电量只相当于美国的 1.6%，苏联的 6.2%，加拿大的 11%，英国的 9.7%，法国的 17.9%，日本的 14.1%；钢的产量只相当于美国的 1.59%，苏联的 3.9%，英国的 8.1%，联邦德国的 8.5%，日本的 19.3%。若按人均水平比较，中国在世界大国中的水平之低更加惊人。1952 年，中国的人均钢产量只有 2.4 公斤，为美国的 0.5%，苏联的 1.3%，英国的 0.7%，日本的 2.9%；人均发电量只为美国的 0.4%，苏联的 2.2%，英国的 8.4%，日本的 20%。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990，第 872、885、905 页。

② 参见 2000 年 10 月 23 日《解放军报》。

③ 详见董志凯：《跻身国际市场的艰辛起步》，北京，经济管理出版社，1993，第 48 ~ 52 页。

上述情况表明，中国经济恢复的高速度除了经济体制适合中国国情、经济运行机制健全以及政通人和等种种原因之外，基数很低也是一个客观事实。与世界经济强国比较，中国在经济恢复到历史最高水平、经济增长取得较高速度的同时，国民收入总额和人均国民收入额绝对值的差距还在加大。因此，加快经济发展的步伐，缩小这一差距，实现国家的工业化，成为中国在经济恢复之后长时期内的首要任务和艰难课题。

表 25－9　1949～1952年中国与美苏等6国国民收入比较

国家＼年份	1950		1951		1952	
	总量（亿美元）	人均（美元）	总量（亿美元）	人均（美元）	总量（亿美元）	人均（美元）
中　国	173	31	202	35	239	42
美　国	2658	1746	3042	1964	3176	1789
苏　联	611	339	689	376	756	406
联邦德国	209	437	256	529	294	604
英　国	364	687	382	760	410	813
法　国	259	621	316	751	374	883
日　本					162	189

资料来源：《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983；《国外经济统计资料》，北京，中国财政经济出版社，1979。

表 25－10　1952年中国重要工业产品产量同世界大国的比较

	煤炭（万吨）	发电量（百万千瓦小时）	钢（万吨）	水泥（万吨）
中　国	3200	7300	135	286
美　国	43316	463055	8452	4239
日　本	3806	51647	699	712
联邦德国	10323	56781	1581	1288
英　国	21860	75161	1668	1132
法　国	5199	40569	1087	883
加拿大	1564	66104	336	294
澳大利亚	1433	11297	158	125
印　度	3220	6120	160	359
苏　联	16910	119116	3449	1391

资料来源：《联合国经济年鉴（1958）》，1958；《中国经济年鉴（1981）》，1981。

表 25 - 11 1952年中国人均工业产量同世界大国的比较

	钢（公斤）	发电量（度）	棉布（米）
中国	2.4	12.6	6.7
美国	476.0	2608.8	49.0
苏联	185.1	558.0	27.0
英国	331.7	149.1	30.7
日本	81.8	60.4	1.9
联邦德国	228.1	819.3	

资料来源：《中国统计年鉴（1983）》，北京，中国统计出版社，1983；《国外经济统计资料》，北京，中国财政经济出版社，1979。

二 经济结构的变化

随着经济总量的增长，国民经济结构相应发生变化。以下分别从经济总量结构的变化（包括社会总产值结构变化、国民收入结构变化及财政收入和支出结构变化）、产业结构的变化（包括工业和农业、重工业和轻工业等结构变化）、地区经济结构的变化、投资结构的变化、经济所有制结构的变化等方面分别加以考察。

（一）经济总量结构的变化

1. 社会总产值结构的变化

新中国成立初期，中国是一个经济落后的农业国，第二、第三产业发展水平很低（见表 25–12）。

表 25 - 12 1949 ~ 1952年社会总产值中各部门构成的变化

单位：%

项目 \ 年份	1949	1950	1951	1952
社会总产值	100	100	100	100
其中：农业	58.5	56.2	51.2	45.4
工业	25.2	28.0	32.2	34.4
建筑业	0.7	1.9	2.9	5.6
运输业	3.4	2.8	2.9	3.5
商业	12.2	11.2	10.8	11.1

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 22 页。

从表 25–12 可以看出，1949 年，农业占了社会总产值中的 58.5%，工业（包括手工业）只占社会总产值的 25.2%。由于 3 年间农业发展速度明显低于工业的恢复和发展速度，到 1952 年，农业占社会总产值的比重下降到 45.4%，工业则上升到 34.4%。建筑业从 1949 年的 0.7%上升为 5.6%，商业占社会总产值的比重由 12.2%下降到 1952 年的 11.1%，运输业所占比重变化不大。

2. 国民收入结构（包括部门结构、积累与消费）的变化

1949~1952 年国民收入结构的变化如表 25–13 所示。

表 25 – 13　1949 ~ 1952年国民收入部门结构变化

单位：%

年份 项目	1949	1950	1951	1952
国民收入总值	100	100	100	100
其中：农业	68.4	67.4	63.6	57.7
工业	12.6	14.1	16.9	19.5
建筑业	0.3	1.1	1.8	3.6
运输业	3.3	3.3	3.6	4.3
商业	15.4	14.1	14.1	14.9

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴 (1984)》，北京，中国统计出版社，1984，第 31 页。

从表 25–13 可以看出，1949 年，来自农业的国民收入占 68.4%，工业只占 12.6%，商业占 15.4%。到 1952 年，农业占国民收入的比重下降到 57.7%，而工业上升到 19.5%，商业则下降到 14.9%。建筑业在 3 年间，从 1949 年占国民收入的 0.3%增长到 1952 年的 3.6%，运输业则从 1950 年的 3.3%增长到 1952 年的 4.3%。

在 1952 年的国民收入中，消费与积累的比例为 78.6: 21.4。在 1952 年国民收入消费总额构成中，居民消费为 91%，社会消费为 9%。在 1952 年国民收入积累总额构成中，生产性积累占 50.8%，非生产性积累占 49.2%，固定资产积累占 43.8%，流动资产积累占 56.2%①。

3. 财政收入和支出结构的变化

新中国成立初期，在国家财政收入中，以各项税收所占比重最大。在 1950 年的国家财政收入中，各项税收占 75.1%，其中工商税收占 36.2%，农业税收

① 国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 32 ~ 34 页。

占 29.3%（详见表 25–14）。

表 25－14　1950～1952年国家财政收入结构的变化

年 份	财政收入总计	企业收入合计	其中：工业收入	各项税收合计	其中：工商税收	农业税	债务收入	其他收入
1950	100	13.4	6.8	75.1	36.2	29.3	4.6	6.9
1951	100	22.9	9.1	60.9	35.6	16.3	6.2	10.0
1952	100	31.2	11.7	53.2	33.5	14.7	5.3	10.3

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 419 页。

从表 25–14 可以看出，随着国营企业上缴利润的增加，各项税收在国家财政收入中所占比重从 1950 年的 75.1%下降到 1952 年的 53.2%，其中工商税收从 1950 年 36.2%下降到 1952 年的 33.5%，农业税从 1950 年的 29.3%下降到 1952 年的 14.7%。企业收入占国家财政收入的比重则从 1950 年的 13.4%上升到 1952 年的 31.2%，其中工业收入从 1950 年的 6.8%上升到 1952 年的 11.7%。债务收入从 1950 年占国家财政收入的 4.6%上升到 1951 年的 6.2%，1952 年又回落到 1952 年的 5.3%。这反映了抗美援朝战争爆发以后的 1951 年国家发行大量公债的实绩。

国家财政支出从 1950 年的 68.1 亿元增加到 1952 的 176 亿元，增长 158.4%。其中，基本建设拨款从 1950 年的 12.5 亿元增加到 1952 年的 46.7 亿元，增长 273.6%；文教卫生事业费从 1950 年的 5 亿元增加到 1952 年的 13.5 亿元，增长 170%；国防战备费从 1950 年的 28 亿元增加到 1952 年的 57.8 亿元，增长 106.4%（见表 25–15）。

表 25－15　国民经济恢复时期国家财政支出中各项费用变化

单位：亿元

年 份	财政支出总计	基本建设拨款	增拨企业流动资金	文教卫生事业费	国防战备费	行政管理费
1950	68.1	12.5		5.0	28.0	
1951	122.5	27.0		10.6	52.6	
1952	176.0	46.7	19.6	13.5	57.8	14.5

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 420 页。

国家财政支出构成中各项费用的比重变化如表 25-16 所示。

表 25－16 国家财政支出构成中各项费用的比重变化

年份	财政支出总计	基本建设拨款	增拨企业流动资金	文教卫生事业费	国防战备费	行政管理费
1950	100	18.4		7.4	41.1	
1951	100	22.1		8.6	43.0	
1952	100	26.5	10.6	7.7	32.8	8.3

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 421 页。

在国家财政支出结构中，基本建设拨款从 1950 年的 18.4%上升到 1952 年的 26.5%，反映了国家经济建设事业的发展。基本建设拨款与增拨企业流动资金合计，其比重已超过了国防战备费。由于抗美援朝战争，国防战备费从 1950 年的 41.1%上升到 1951 年的 43%，1952 年又下降到 32.8%。

（二）产业结构的变化

由于工业恢复和发展的速度明显高于农业，国民经济恢复时期工农业总产值结构中，工业总产值比重逐年提高，而农业总产值的比重逐年下降（见表 25-17）。

表 25－17 1949～1952年工农业总产值逐年变化情况

项 目	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
工农业总产值	100	100	100	100
工业总产值	30.0	33.2	38.6	43.1
农业总产值	70.0	66.8	61.4	56.9

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 27 页。

从表 25-17 中可以看出，工业总产值从 1949 年占工农业总产值的 30%上升到 1952 年的 43.1%；农业总产值则从 1949 年的 70%下降到 1952 年的 56.9%。

在工业总产值中，轻工业比重逐年下降，重工业比重逐年上升（见表 25-18）。

从表 25-18 中可以看出，轻工业总产值从 1949 年的 73.6%下降到 1952 年的 64.5%；重工业总产值则从 1949 年的 26.4%上升到 1952 年的 35.5%，变动幅度为 9.1 个百分点。

表 25－18　1949～1952年工业总产值内部结构变化

项　目	1949 年	1950 年	1951 年	1952 年
工业总产值	100	100	100	100
轻工业总产值	73.6	70.7	67.8	64.5
重工业总产值	26.4	29.3	32.2	35.5

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴（1984）》，北京，中国统计出版社，1984，第 27 页。

工业结构的另一个重要变化是：现代工业比重逐年上升，传统工业比重逐年下降。按 1952 年不变价格计算，1949 年现代工业总产值为 79.1 亿元，占工业总产值的 56.4%；到 1952 年，现代工业总产值增长到 220.5 亿元，占工业总产值的比重上升到 64.2%，上升了 7.8 个百分点。这反映了现代工业发展速度高于传统工业的发展速度。

产业结构的变化还反映在社会总产值结构的变化上（见表 25–2）。

（三）地区经济结构的变化

对国民经济恢复时期地区经济结构的分析，只能按当时的情况将全国各省、直辖市、自治区分为 6 个大区：华北区、东北区、华东区、中南区、西南区、西北区进行考察（见表 25–19）。

表 25－19　1949～1952年各省、直辖市、自治区及各大区社会总产值统计

单位：亿元

年份 地区	1949	1950	1951	1952
华北地区合计				135.75
北京市				14.84
天津市	10.56	16.81	24.32	27.37
河北省	31.80	39.66	44.91	56.60
山西省	10.83	13.60	16.37	21.33
内蒙古自治区				15.61
东北地区合计				145.43
辽宁省				76.40
吉林省				27.22
黑龙江省	24.00	32.60	34.50	41.81

续表25-19

地区＼年份	1949	1950	1951	1952
华东地区合计				309.92
上海市				87.05
江苏省				65.64
浙江省	20.92	24.61	30.89	35.57
安徽省	23.85	26.77	31.46	34.47
福建省		12.96	14.53	17.37
山东省	32.23	44.73	56.65	69.82
中南地区合计				205.33
河南省	23.82	29.17	40.03	44.97
湖北省				35.65
湖南省	21.47	26.12	31.62	36.86
江西省	14.80	19.85	22.34	27.08
广东省	26.82	30.77	36.09	42.92
广西省		12.87	15.31	17.85
西南地区合计				82.92
四川省	34.63	35.72	43.37	53.40
贵州省	8.98	9.34	11.41	12.69
云南省	11.99	13.07	14.65	16.83
西北地区合计				52.72
陕西省	11.84	13.42	16.07	18.28
甘肃省	10.36	11.59	14.70	16.78
青海省	1.70	1.86	2.05	2.26
宁夏省	1.31	1.41	1.64	2.00
新疆省	7.52	8.53	10.16	13.40
全国总计				932.07

资料来源：国家统计局综合司编《全国各省、自治区、直辖市历史统计资料汇编（1949—1989）》，北京，中国统计出版社，1990。

由于统计资料不全，无法看出1949~1952年各个地区经济逐年的变化。按表25-19的统计资料，1952年各个地区社会总产值所占比重如下：华北地区社会总产值占全国社会总产值的14.56%；东北地区社会总产值占全国的15.60%。

华东地区社会总产值占全国的33.25%；中南地区社会总产值占全国的22.03%；西南地区社会总产值占全国的8.90%；西北地区社会总产值占全国的5.66%。

（四）投资结构的变化

在国民经济恢复时期，以经济恢复为主，基本建设投资规模不大。但随着经济的恢复，投资逐年有所增加。3年中，基本建设投资部门结构也有所变化（见表22-3）。从表22-3可以看出，对工业部门的投资从1950年的37.2%上升到1952年的43.3%；对农林水利部门的投资从1950年的11.5%上升到1952年的14.7%；对运输部门的投资则由1950年的30.1%下降到1952年的18.3%；对商业部门的投资从1950年的5.3%下降到1952年的2.8%；对文教卫生部门的投资由1950年的3.5%上升到1952年的6.0%；对城市部门的投资由1950年的2.7%上升到1952年的3.9%。

（五）国民经济所有制结构的变化

在国民经济恢复时期，在生产关系方面，进行了农村土地制度的改革；在城市，将原来的官僚资本主义企业和帝国主义在中国的企业收归国有，并进行了民主改革，将其改造为社会主义国营企业；在农村和城市广泛建立和发展了合作经济。因此，在所有制结构方面也发生了一些变化。

1. 农村土地所有制结构的变化

新中国成立后，在新解放区进行了土地制度的改革，废除了封建性的地主土地所有制，广大无地和少地的农民分得了土地。

土地改革前，全国农村各阶级占有耕地情况如表2-1所示。表2-1表明，土地改革前，占农户总数3.79%的地主占有总耕地的38.26%；占农户总数3.02%的富农占总耕地的13.66%；而占全国农户总数57%以上的贫雇农仅占有耕地总数的14.28%，处于无地少地状态。地主人均占有的耕地为贫雇农的二三十倍。

土地改革后，全国各阶级占有耕地情况如表7-1所示。经过土地改革，地主阶级在经济上已被消灭，富农经济也受到很大的削弱，出现了明显的中农化的趋势。农民以自有土地进行家庭经营，成为农业生产的主要经营形式。

3年间，国营农场的土地有比较明显的增长：从1949年的45万亩增加到1952年的575万亩（见表25-20）。

此外，3年间农村中参加农业生产互助组和农业生产合作社的农户逐年增加，从1950年的10.7%增加到1952年的40%，其中参加以土地入股分红为特征的农业生产合作社的农户占全体农户的0.1%。

表 25－20　1950～1952年国营农场发展情况

年份	场数（个）	生产用地面积（万亩）	职工人数（万人）	拖拉机（标准台）	联合收割机（台）	役畜（万头）
1950	101	190	0.8	1052	169	5
1951	139	269	2	1359	197	6
1952	410	575	18	1745	275	9

资料来源：国家统计局：《中华人民共和国国民经济建设八年成就》，1958 年 9 月，见《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992，第 772 页。

2. 工业生产资料所有制结构的变化

在工业生产领域，生产资料所有制结构也发生了一些变化：五种经济类型的工业产值绝对额均有较大幅度的增长，但它们各自在工业总产值中所占的比重有了不同的变化。国家所有制工业和集体所有制工业由 1949 年的 26.7%上升到 1952 年的 44.8%；公私合营工业由 1949 年的 1.6%上升到 1952 年的 4.0%；私营工业由 1949 年的 48.7%下降到 1952 年的30.6%；个体手工业由 1952 年的 23.0%下降到 1952 年的 20.6%（详见表 8–10）。

3. 商业经济所有制结构的变化

在农业经济和工业经济所有制结构变化的同时，商业领域的所有制结构也发生了一些变化：国营商业和合作社商业逐年有所增加，私营商业逐年下降。1950~1952 年全国批发商业营业额和零售商业营业额变化情况如表 18–3 所示。

新中国成立初期，私营商业及公私合营商业在全国商业领域占绝对的多数，在批发商业中高达 76.1%，在零售商业中高达 85.0%；以后逐年下降，1951 年分别为 65.4%和 75.5%，1952 年分别为 36.3%和 57.2%。国营商业在 1950 年的批发商业中和零售商业中分别只占 23.2%和 8.3%，1951 年分别上升为 33.4%和 14.1%，1952 年分别上升为 60.5%和 19.1%。合作社商业在批发商业中和零售商业中均有所上升，从 1950 年的 0.6%和 6.6%，分别上升为 1951 年的 1.0%和 10.3%，1952 年的 2.7%和 23.5%。

4. 对外贸易所有制结构的变化

在国内商业所有制结构变化的同时，对外进出口贸易所有制结构也发生了一些变化。1950~1952 年间进出口贸易总额及国营企业与私营企业所占比例如表 19–2 所示。从表 19–2 中可以看出，国营企业在进出口贸易总额中所占比例从 1950 年的 66.5%上升为 1952 年的 93.02%；私营企业所占比例从 1950 年的 33.5%下降到 6.98%。在进口总额中，国营企业所占比例从 1950 年的 77.5%上升到 1952 年的 95.0%；私营企业所占比例则从 1950 年的 22.5%下降到 1952 年

的 5.0%。在出口总额中，国营企业所占比例从 1950 年的 54.9%上升到 1952 年的 90.3%；私营企业则从 1950 年的 45.1%下降到 1952 年的 9.7%。

第二节　经济体制变革的特征与作用

在国民经济恢复时期，中国在新民主主义革命的基础上，完成了由半封建、半资本主义的社会经济形态向新民主主义经济体制的转变。新民主主义经济体制，是一种在社会主义国营经济领导下多种经济成分并存的、国家计划调节与市场调节并行的经济体制，它是一种过渡型的经济体制。新型的经济体制对中国经济的恢复与发展产生了决定性的影响。

国民经济恢复时期的经济体制变革，是以中国共产党的新民主主义经济理论为指导，以推翻国民党政权为前提而进行的。这是一场全面的深刻的社会、政治和经济变革。从宏观经济来说，随着政权的更替，新中国成为中国共产党领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政国家，因此，新中国政府所拥有的国营企业对国家经济命脉的控制有了与旧中国截然不同的意义。在微观经济方面，土地改革消灭了封建地主制经济，使农村出现了明显的中农化趋势，农民自有土地的家庭经营成为农业生产中的主要经营形式。在城市，通过民主改革和“三反”、“五反”运动，对国营企业和私营企业来说，国家的权利和职工的权利都得到加强。就经济运行来说，政府的直接干预和通过国营经济的间接干预，形成了以国家计划为主导、计划管理与市场调节相结合的运行机制。就对外经济关系来说，受新中国政府“一边倒”外交政策和西方资本主义国家禁运、封锁的影响，形成了“统制外贸”，以及以与苏联和东欧人民民主国家经济交往为主的对外贸易新格局。新民主主义经济体制在国家宏观经济管理和国营企业的运行机制方面，已经具有社会主义的性质。

一　经济体制变革的几个主要特点

（一）以革命的方式铲除了旧中国经济中的帝国主义特权、官僚资本与封建成分

国民经济恢复时期的经济体制变革，以新民主主义革命三大经济纲领先行，特别是废除帝国主义特权、没收官僚资本归国家所有、没收地主的土地财产归农民所有的彻底实施，以及企业民主改革、取缔市场违法经营活动，都带有明显的革命色彩。

（二）由战时体制转向和平建设体制

新中国的成立，标志着中国共产党在根据地和解放区建立与长期实行的战时经济体制和政策开始转向和平建设体制。至1949年年底，中国内地的战争基本结束，全国解放战争以人民的胜利而告终。此后，虽有朝鲜战争爆发，但是就整个国民经济恢复时期来说，中国已经从长达20年的战争状态（土地革命战争、抗日战争和解放战争）进入和平建设时期。因此，新民主主义经济体制，特别是财政、金融、贸易体制和政策，也就需要从过去分散的、战时的体制走向统一的、和平的建设体制。1950年的“统一财经”、建立预决算制度和“调整工商业”，1951年整顿地方财政、清产核资和建立经济核算制，1952年提出“边打、边稳、边建”方针、第二次调整工商业和工资改革，都反映了这个特点。

（三）经济体制改革以调动人的积极性为第一要义

国民经济恢复时期的经济体制改革，其出发点和目标都是解放劳动者、调动劳动者的生产积极性。在土地改革中，没收与分配地主土地是以“耕者有其田”——使广大无地和少地的贫雇农获得当地平均水平耕地为目标的；在城市企业的民主改革中，制度的变革也是以是否能够调动广大职工的积极性为标准的；同样，对合作社的整顿、工会法的实施、国营企业职工代表会议和私营企业劳资协商会议的成立、强制实行劳动保险制度，也都是为了充分调动生产者的积极性。此外，“三反”、“五反”运动，农村整党，完善工商联组织等运动，也都是为了通过人的改造，调动生产者和经营者的积极性。

（四）强化政府经济职能作为改革的主要手段与目标

国民经济恢复时期经济体制变革的另一个重要特点，是建立和强化了政府的经济职能。这是因为：（1）新中国通过没收官僚资本建立了强大的国营经济，并实行优先发展国营经济的政策；（2）新民主主义经济的基本政策内容包括了“节制资本”和“统制外贸”；（3）新民主主义经济的发展方向是过渡到社会主义社会，需要加强计划管理，控制市场。因此，在国民经济恢复时期的3年里，政府的经济职能不断加强。这主要表现在以下五个方面：一是加强了中央政府对国民经济的控制权，实行对财政、金融和贸易的集中领导；二是改造与强化了农村基层政权；三是提高了国营经济的比重和对整个国民经济的控制能力，这主要表现在通过没收接管、投资与改造，使国营经济控制了金融、外贸、批发商业、能源、交通、重工业；四是通过发展供销、信用、生产合作组织，通过工会、工商联以及行业公会等组织，加强了政府对合作经济、个体经济和私营经济的间接控制；五是逐步建立和扩大计划管理的范围，特别是指令性计划的管理范围。

（五）注重协调各种经济关系

根据《共同纲领》提出的“公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流”的基本经济政策和“分工合作、各得其所”的目标，在新中国成立后的经济体制变革中，对于各种合法的经济关系，始终采取了统筹兼顾的原则，通过协调各种经济关系，调动各方面的积极性。如在积极发展农业互助合作经济时，注意保护个体农民的积极性；在缩小工农业产品剪刀差时，注意市场的供求关系；在确定企业劳动时间、工资待遇时，考虑当时的条件和国家、企业主的承受能力问题；在确定国营企业领导体制时，考虑发展不平衡和因地制宜问题；等等。

二　体制变革与经济恢复发展的关系

国民经济恢复时期既是经济体制剧烈变动的时期，也是国民经济迅速恢复和发展的时期。一般来说，经济体制的剧烈变动往往导致国民经济暂时的动荡和停滞，即所谓改革的“成本”或“代价”。但是，这一时期中国经济恢复和发展的历程则表明，经济体制变革不仅没有造成经济的动荡和损失，而且直接促进了国民经济的恢复和发展。可以说，经济体制变革的“成本”非常小，而效益却非常大。之所以取得如此效果，与重视处理体制变革与经济恢复发展的关系，抓住了以下关键环节是分不开的。

第一，以“统一财经”为标志的中央集权结束了多年的通货膨胀，稳定了经济秩序，为国民经济的恢复发展创造了良好的宏观环境。1950 年 3 月，中央人民政府通过“统一财经”，迅速建立起中央集权的集中管理体制，即通过对政府所属人员编制的控制，“统收统支”，中央对金融、贸易、大型企业的控制，将国家的财权集中到中央有关部门手中，迅速实现了财政收支平衡，稳定了市场，将有限的资金用到了最急需的方面，使其发挥了最大效益。与此同时，中央还将技术人员的调配、特别是大学毕业生的分配权限收归中央，保证短缺的人力资源发挥最大的作用。1950 年朝鲜战争爆发和抗美援朝以后，中国经济的恢复和发展没有受到很大影响，能够迅速由“国防第一”过渡到“边打、边稳、边建”，使国民经济比原计划提前恢复到历史最高水平，不能不说得益于高度集中的经济管理体制。

第二，农村的土地改革和城市的民主改革调动了农民和工人的生产积极性，促进了工农业生产的迅速恢复和发展。在国民经济恢复时期，涉及人口最多、变革最深刻、影响最大的改革当属土地改革。到 1952 年年底，除一些少数民族地区因条件未成熟尚未进行土地改革外，绝大部分地区都完成了土地改革，在人口最多的农业大国实现了孙中山提出的“耕者有其田”。虽然由于战争的影响

等原因，土地改革存在着打击面较宽的偏差，但是它消灭了封建剥削，彻底清除了几千年来形成的农村地主豪绅统治和“神权、族权、夫权”等阻碍社会进步的腐朽制度，建立了现代的民主的乡村基层政权，调动了广大农民的生产积极性，促进了农业经济的迅速恢复。在城市，无论是国营企业还是私营企业，都先后开展了民主改革，清除了封建的、反动的企业管理制度，建立了保护工人正当权益的制度。如废除“把头制”、“包身工”、“搜身制”，取缔了企业中的反动党团组织和黑社会组织；建立了职工劳动保险、工会、企业职工代表大会、劳资协商会议、劳资争议仲裁会议等，开展了失业社会救济等，使工人真正感到成为国家的主人。这些改革，都极大地调动了城市广大职工的劳动积极性，在企业管理水平不高的条件下，迅速提高了生产效率，促进了城市经济的恢复和发展。

第三，以“调整工商业”为标志的多种经济成分并存的体制，调动了各种经济成分的积极性。这一时期，经济体制变革的重要原则之一，就是实现“在国营经济领导下，各种经济成分分工合作，各得其所”。1950 年的“调整工商业”、开展城乡交流、发布农村十大经济政策，1951 年的整顿合作社，1952 年“三反”、“五反”运动后的第二次调整工商业，都是建立这种体制的重大举措。多种经济成分并存发展的体制，为调动一切积极因素，充分利用个体、私营经济，提供了制度保障。在个体和私营经济比重很大的情况下，有力地促进了国民经济的迅速恢复。

第四，政府主导型经济运行机制的确立，弥补了短缺条件下的市场“失灵”，优化了资源配置。新中国成立之初，由于经济落后以及帝国主义侵略、反动政府垄断、长期战争等历史原因，造成了市场机制不能正常、有效地发挥调节作用。市场调节的有效性，是建立在价格的起伏可以改变供给与需求关系基础上的。但是新中国成立初期价格波动的主要原因，一方面是由于通货膨胀和商品流通渠道不通畅所造成的，另一方面则是市场对某些生活必需品的调节“失灵”。因此，政府开展的物资大调运、城乡交流、扩大出口等措施，对银行存贷利率的管制，对粮食、纱布、煤炭、食糖、食盐、煤油等生活必需品价格的控制，均对于弥补市场机制不健全发挥了重要作用。

第五，统制外贸体制的建立，为打破封锁、禁运，实现进出口平衡和进口替代战略，提供了制度保障。新中国成立以后，为了保护民族工业、实现进出口平衡以及将有限的外汇用于发展生产和引进先进设备技术，政府建立了统制外贸体制：一方面，对进出口贸易实行许可证制度，扩大政府的协定贸易比重；另一方面，通过重新登记、联营、代理等办法，加强对私营贸易商的管理和利用。

1950年朝鲜战争爆发后，这种体制由于西方国家的经济封锁而不断强化。在国民经济恢复时期，这种体制，一方面保证了中国的外贸重心由西方国家向苏联和东欧人民民主国家的转移，另一方面也保证了在对西方国家的贸易中打破封锁，实现了以“冷货”换“热货”和统一对外。

第六，国民经济恢复时期所建立的经济体制中最重要的，也是对后来影响最大的特点，就是中国共产党成为各级政府与各级经济管理组织的中枢。国家大局甫定，百废待兴，最重要的问题就是如何提高政府的决策、办事效率。而组织严密、纪律严明、受到人民拥戴的中国共产党成为各级政府的中枢，对于提高政府的权威和效率，对于迅速开展各项改革，建立新的社会秩序，都起到了不可替代的作用。这种体制具有效率高，使政府机构特别是基层政府能够有效运转的优点，但是，也容易导致以党代政和采取运动方式从事经济工作。在这个时期，总的来说，这一体制利大于弊。

第三节　国民经济迅速恢复发展的经济分析

在国民经济恢复时期，中国经济的快速恢复与发展是有目共睹的，并被称为经济恢复的“奇迹”。一般而言，一国或一个地区经过长期战争之后，经济都有一个快速恢复的过程。但对中国1949~1952年经济的快速恢复，只用战后的恢复来解释是不够的；战后经济的恢复只是一种表象，真正的根源在于制度变革、投入增加、技术进步与经济运行顺畅。

一　资本投入在国民经济恢复与发展中的作用

新中国成立伊始，中国经济在饱受长期战争创伤之后，几乎到了崩溃的边缘，生产力处于极低水平。尽快恢复经济，要求大规模的资本投入。恢复时期的投资主体主要由政府、银行、个人和外资构成。

（一）政府投资

政府投资分为中央政府投资和地方政府投资两方面。1950~1952年，中央和地方政府的投资总额合计为78.36亿元。其中，中央政府为62.99亿元，地方政府为15.37亿元。3年间，中央政府投资在政府投资总额中所占的比重分别为84.7%、83.6%和77.5%，3年平均为80.4%。地方政府投资所占的比重依次为

15.3%、16.4%和22.5%，3年平均为19.6%[①]。可见，中央政府投资在政府投资总额中占主导地位，但地方政府投资呈上升趋势。需要指出的是，政府在国民经济恢复时期投资的分配是比较合理的。中央政府的投资主要集中在兴修水利、恢复交通运输和部分地恢复、扩建一批工矿企业，如鞍山钢铁公司的恢复与扩建等。地方政府的投资重点因区域特点不同而各有侧重，东北区以重工业和国防工业为主，华北区以地方国营工业和市政建设投资为主，华东区主要围绕恢复和发展工农业生产以及交通运输业进行投资，中南区的重点是工业与水利，西北和西南区主要投资于工业和交通。

（二）银行资金贷放

银行贷款对提供经济建设资金也起了一定作用。1952年，国家银行贷款总额达到10亿元，相当于同年的工业基本建设投资18.9亿元的52.9%[②]。这里还没有包括私人钱庄的贷放资金。实际上，在新中国成立后的头一两年，私营银行和钱庄的贷款对经济的运行特别是个体私营经济的运转有一定作用。1950年4月，北京、上海、天津、武汉、南京、济南等大城市组织和引导私营银行和钱庄，对有益国计民生的私营工商企业、农业进行联合放款，部分缓解了私营经济在资金上的困难。

（三）私人投资

私人投资这里主要指私营工商业主和个体农民的投资。在国民经济恢复时期，私营工业由1949年的12.3万户增加到1952年的14.96万户，私营商业由1950年的402万户增加到1952年的430万户[③]；有些私营企业并以利润再投资，扩大生产经营。国家银行开办私人储蓄，发行公债，设立投资公司，也吸收了私人间接投资。在农村，土地改革之后，广大农民的生产积极性空前高涨，极大地刺激了农民的投入热情。农民除了投入大量劳动以外，也投入了各种形式的生产资本。据统计，1950~1952年间，农民实现对农业生产资料的购买力分别为：1950年72626.2万元，1951年103047.7万元，1952年140960.8万元。1952年为1950年的194%[④]。农民对农业生产的个人投入，对促进农业生产的恢复和发

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第107页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第254页。

③ 中央工商行政管理局等：《中国资本主义工商业的社会主义改造》，北京，人民出版社，1962，第133页。

④ 国家统计局编《中华人民共和国1950—1957年商业统计资料汇编》。

展起到了很大作用。

（四）外资投入

国民经济恢复时期的外资投入主要有两个渠道：其一是侨汇。1950 年侨汇为 1.18 亿美元，1951 年为 1.68 亿美元，1952 年约为 1.7 亿美元。侨汇中的一部分被转化为生产建设资金。其二是从苏联引进的资金。这又分为两种方式：一是从苏联政府获取贷款，依据 1950 年 2 月 14 日中苏两国《关于贷款给中华人民共和国的协定》，从 1950 年 1 月 1 日起的 5 年内，苏联政府给予中国政府 3 亿美元的贷款，用以偿付苏联提供的机器设备等。苏联政府提供的这笔贷款，在帝国主义对华封锁、禁运的形势下，为满足中国经济建设急需的技术装备，起到了不可替代的作用。二是与苏联合办股份公司，引进苏联的生产设备、技术和管理经验。

据国家统计局 1997 年的估算，1952 年中国的资本形成总额达到 153.7 亿元，占国内生产总值 679 亿元的 22.6%。而在旧中国经济运行较好的 1931~1936 年，根据巫宝三先生的估计，投资率最高为 6%①。可见国民经济恢复时期投资率相当高，投资对于国民经济恢复与发展的作用也是相当大的②。

二 劳动投入在国民经济恢复与发展中的作用

在国民经济恢复时期，劳动投入同资本和其他投入相比，具有数量更大、质量有所提高的特点。新中国成立初期，面临经济凋敝，广大劳动者、知识分子无事可做，旧政府留下的大量官员和公务人员需要安置的严重局面。党和政府出于社会安定的考虑，制定了“三个人的饭五个人吃”的就业政策，从而使就业人数大大增加。据统计，1950 年 7 月至 1952 年 9 月的近 3 年间，全国共安置就业人数 1184446 人③。到 1952 年，全国就业人员共 279752187 人，占全国总人口的 51.4%，其中工人 11980223 人，占 2.2%；店员 1593034 人，占 0.3%；农

① 国家统计局国民经济核算司编《中国国内生产总值核算历史资料（摘要）》，北京，中国统计出版社，1998，第 7 页。巫宝三：《“中国国民所得，一九三三”修正》，《社会科学杂志》，九卷二期，中央研究院社会研究所，1947；该文认为：在 1936 年投资的 1472 百万元中，外国投资至少有 1038 百万元，其中又以日本人在东北的投资居大部。如果减去这部分，则 1936 年我国投资为 654 百万元。如以 1931 年及 1936 年作为正常年，至多亦只有 7 亿元投资。

② 据《中国国内生产总值核算历史资料（摘要）》一书资料，1952~1997 年中国资本形成总额占国内生产总值的比例平均在 35% 左右，22.6% 是除 1962 年、1963 年以外最低的比率，只是与旧中国相比，已经很高。

③《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 219 页。

业劳动者 241642473 人，占 44.4%[①]。而且，1949~1952 年，全国城镇就业人数约净增加 1670 万人，其中农村进入城镇人数约 500 万人[②]。

对于已就业的劳动者，特别是在国营部门司职的人员，主要通过调动劳动积极性和改善劳动条件的办法来增加劳动供给：一是废除以前那种将劳动者置于被压迫、被剥削地位的体制，废除“把头制”、“搜身制”等，真正将劳动者看做主人，从而极大地焕发出广大劳动者的劳动热情。二是在工厂里建立包括工人在内的管理委员会、职工代表大会等，让工人有机会参与工厂的生产决策过程。三是开展劳动竞赛、创新纪录运动，并结合先进生产方法和技术的推广，大大地提高了工业和农业的生产效率。四是订立劳动合同，包括集体合同和联系合同。1952 年，东北人民政府工业部和东北总工会在东北普遍推行以厂矿为单位的集体合同，华东、西南及其他地区的许多厂矿也由行政和工会签订集体合同。另外还有许多厂矿企业的车间之间、工段之间、工序之间签订劳动联系合同，提出互相保证的条件。劳动合同的签订，使行政和工会及全体职工为全面完成国家生产、财务计划的责任心增强了，从而起到了完成计划的保证作用。五是改善劳动条件。新中国成立前，工人的劳动条件极为恶劣，私营企业更是如此。新中国成立后，私营企业要受到多方监督和限制，职工的劳动条件大大改善了。据中央人民政府劳动部的统计，按每月伤亡人数平均计算，1951 年同 1950 年相比，死亡事故减少了 10.7%，重伤事故减少了 9.6%；1952 年同 1951 年相比，死亡事故减少了 39%，重伤事故减少了 38.3%[③]。劳动条件的改善，是广大劳动者生产积极性提高的重要因素之一。

在资本供给有限、技术水平普遍低下的状况下，劳动生产率的增长成为促成经济增长的重要因素。在这个时期，国家所有制独立核算工业企业全员劳动生产率，按 1952 年不变价格计算，1949 年为 3885 元，1952 年为 5423 元（在工业企业总产值的增长额中，由于提高全员劳动生产率而增加的部分占 47.6%，由于增加职工人数而增加的部分占 52.4%；又由于提高工人的劳动生产率而增加的工业产值占工业总产值的比重为 50.3%，由于增加职工人数而增加的工业产值占工业总产值的比重为 49.7%）[④]。

---

① 《1949—1952 中华人民共和国经济档案资料选编 · 劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994，第 221 页。

② 《经济研究》1994 年第 4 期。

③ 《新华月报》1953 年第 3 期，第 125 页。

④ 《1953—1957 中华人民共和国经济档案资料选编 · 工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第 1124、1127 页。

三　技术进步对经济恢复与发展的作用

国民经济恢复时期的技术进步包括先进生产设备的使用和先进生产方法的推广。由于固定资产投资主要用于恢复与改建，投入更新改造的资金很少，技术进步主要是通过企业内部开展增产节约运动，鼓励职工技术革新和引进苏联的先进技术实现的。

（一）工业方面

在钢铁工业领域，开始推广快料顺行法和快速炼钢法，在提高设备利用率方面有显著成效，全国高炉有效容积利用率1952年比1951年提高了21.8%。鞍钢平炉每平方米炉底面积产钢量1952年比1951年提高了23%。鞍钢中型钢材轧钢能力1952年比1951年提高了50%；在小型轧钢上创造了“反围盘”装置，提高了产量和质量。

在机器制造工业领域，部分企业采用了苏联高速切削法，创造和推行了多刀多刃切削法，开始按指示图表组织有节奏的生产。

在电力工业领域，推行了快速检修法和定期检修制度，调整了负荷，并推广了燃烧低质煤的经验，因而提高了设备利用率和供电能力，降低了发电成本。

在煤炭工业领域，推广了多孔道循环作业法、深孔作业法、空心爆破法等，大大提高了掘进效率。新法采煤量已占总回采量的74%。

在纺织工业领域，郝建秀细纱工作法与织布法获得进一步的推广，生产效率均有提高，还实行了棉布轻浆与印染布取消上浆等技术改革。

在造纸工业领域，创造了稻草半料浆法，使造纸工业的原材料获得新的巨大来源。同时，采用了快速蒸煮法，提高了纸浆的生产效率[①]。

从苏联先后引进了一批先进的技术设备，包括采矿、机械制造、发电、锅炉、化工和轻工等生产设备。这些当时比较先进的技术装备对提高中国整体的技术水平起了不可低估的作用。苏联专家对中国经济建设提出的各种建议和报告也产生了直接的影响。

在国民经济恢复时期，由于技术进步而使生产设备的利用率有较大提高，同时降低了物质消耗的比重，降低了产品成本[②]。

（二）基本建设方面

主要推广了苏长有先进砌砖法、谢万富木工流水作业法、混凝土真空模型

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996，第571页。

② 详见本书第十六章。

板施工法、建设竖井的平行作业法以及在施工管理上实施设计按指示图进行有节奏的施工等[①]。

（三）农业方面

农业生产技术的改进包括推广优良品种、新式农具和改进耕作技术等。1950~1952年的3年中，粮食作物的优良品种已经推广到2亿亩，棉花的优良品种已占棉花种植总面积的一半以上，推广新式农具250536件。政府还帮助农民改进耕种和栽培技术，实行合理密植和深耕，并在整地、施肥、育种、播种、中耕、灌溉、防治病虫害等方面创造了不少的经验。这些措施的推广，对促进粮食等作物的增产起到了巨大作用。

在国民经济恢复时期，技术进步对经济的恢复及发展具有直接的推动作用。经验表明，在经济相对落后的国家里，要想使自己尽快赶上发达国家，希望在于技术的不断进步。

四　注重发挥流通对生产的促进作用

经济的快速恢复和发展在很大程度上还得益于这个时期党和政府实行的有利于流通的政策和措施。在对待流通与生产的关系方面，不同于以后片面强调生产决定流通的传统理论，这个时期的指导思想与政策措施是从中国的实际情况出发，从有利于城乡经济迅速恢复和发展的目的出发的。

当时的实际情况是：一方面，经济运行仍然实行自由市场制度，个体农民的小商品生产与市场有着密切联系，农民需要用农副产品交换工业品，而城市也需要农产品作为工业原料和生活资料。城乡交流是否畅通，直接影响工农业生产，影响城乡人民生活。因此，当时影响经济恢复的首要因素就是商品流通不畅，城乡交流阻滞。另一方面，新中国的领导者是从旧中国走过来的，充分了解社会经济与市场，并通过管理解放区经济的实践以及新中国成立前后与投机资本的斗争，对利用市场、发展经济积累了丰富的经验，可以说驾轻就熟、游刃有余。因此，在稳定市场的基础上，把扩大商品流通作为推动生产的关键环节，正是对中国经济深刻了解和把握的体现。

这个时期，以扩大流通为导向所采取的一系列政策措施主要体现在以下几个方面。

---

① 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989，第501页。

（一）积极开拓国内外市场，扩大商品市场范围

在国内市场方面，把促进城乡物资交流放在第一位。在新中国成立前夕召开的上海财经会议上即已提出，要实行内部贸易自由，搞地区封锁“无论对农民，对城市的劳动人民，还是对国家经济建设，都是有害的”。在1949年9月召开的中国人民政治协商会议上，进一步把实行国内贸易自由列入《共同纲领》。1950年11月召开的第二次全国财经会议上提出，扩大农副土特产的购销，扩大城乡交流，“不仅是农村问题，而且也是目前活跃中国经济的关键”[①]。在对外贸易方面，积极开拓国外市场。在新中国成立初期，面对西方资本主义国家封锁、禁运的恶劣国际环境，中国以积极主动的姿态，千方百计与世界各国沟通联系，大力开展对外贸易，打开进出口商品销路。为了扩大国内外市场，在实际操作过程中，采取了许多具体的政策和措施，如在税收方面，对运销商、进出口商实行优惠等。这些措施的实施，有效地扩大了国内城乡市场和国际市场。

（二）采取各种政策措施，扩大市场需求

这一时期，国家采取各项措施以扩大市场有效需求。如在货币政策方面，扩大人民币的流通范围，既可稳定市场，也可扩大商品需求；在市场基本稳定之后，从1950年4月起，国家即适时地采取降低银行利率和扩大对私营工商业贷款的政策，以减轻工商业的负担，鼓励投资，扶持生产企业和流通企业的经营[②]。在财政政策方面，如在财政收支平衡的情况下，调整税收。1950年6月召开的中共七届三中全会在税收问题上提出，近一两年内要减轻农业税收，以刺激农业生产，增加农民收入。1950年的公粮征收计划250亿斤，实际征收220亿斤。据统计，1950~1952年，农业税占国家财政总收入的比重分别为29.3%、16.3%、14.7%，呈持续下降趋势[③]。在商业政策方面，如扩大农产品收购，以提高农民购买力。这几年，仅供销合作社的农副产品收购额，1950~1952年分别为5.0亿元、17.1亿元、38.8亿元，成倍增长[④]。市场有效需求的扩大成为拉动这一时期经济增长的因素之一。

---

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第14、118页。

② 《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996，第354 ~ 473页。

③ 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第96页；农业部计划司编《中国农村经济统计大全（1949—1986）》，北京，农业出版社，1989，第362页。

④ 《中国供销合作社大事记与发展概况（1949—1985）》，北京，中国财政经济出版社，1988，第449页。

（三）利用市场机制的积极作用，稳定市场与配置资源

利用市场机制，即利用价格机制的调节作用。这主要体现在两个方面：一方面，调节市场供求，稳定市场，为生产创造适当的外部条件。新中国成立初期，为平抑物价而组织的物资大调运与适时抛售，是新中国采取经济手段稳定市场所取得的重大胜利。另一方面，利用价格机制调节工农业生产结构，实现资源的合理配置。例如，利用商品比价政策来调节农业生产结构。这几年政府每年都制定棉粮比价、麻粮比价、烟粮比价等，以此引导农业种植结构的合理变化。正如陈云提出的："我们对农民现在还是拿价格政策来指挥他。"①利用各种差价政策调节商品在地区间的流通和畅销，如规定商品的地区差价、批零差价等，使产、运、销各方都有利可图，提高其经营的积极性；利用季节差价和调整牌市价来调节商品供求量。

（四）扩大各种类型的商业网，利用和建立多种流通业组织

从经济成分方面看，这一时期坚持多种经济成分并存，在建立国营和合作社商业、发挥公营商业组织的领导地位的条件下，充分利用了私营商业组织在扩大商品流通方面的积极作用。两次调整工商业为私营商业的恢复提供了条件。在商品流通渠道方面，提倡恢复旧有的商业路线和商业网，发挥集市、庙会等传统初级市场的作用，使之为活跃市场服务。为此，中共中央、中央政府、贸易部等多次发出指示。在组织形式方面，恢复和建立了多种形式的商业中介组织，如交易所、委托商行、贸易货栈、信托公司等，为各流通主体进行交易提供了便利条件。在交通运输方面，一方面，加大投资进行基本建设，以迅速恢复铁路、公路、航运运输；另一方面，在缺少现代交通运输工具的情况下，鼓励根据具体条件，充分利用木船、人力和畜力车等落后运输工具，并鼓励恢复私营运输公司，以增加运力，保证物资交流和供应。

（五）加强市场管理，规范市场行为

除了利用经济手段之外，还利用行政手段来严格市场管理，整顿流通领域的秩序，为经济的正常运行创造条件。如进行工商登记，禁止机关、部队经商，规定明码标价，取缔投机商业，打击外贸走私，等等，

总之，这一时期，党和政府把流通摆在重要甚至是首要位置，通过一系列卓有成效的政策和措施，稳定市场，扩大商品流通，活跃城乡经济。特别是以农产品销路的畅通、以农业生产的恢复和发展为基础，带动、引导整个经济的恢复和发展，利用市场来调整社会经济结构，这是符合当时的经济运行规律的。

---

① 《陈云文选（1949—1956）》，北京，人民出版社，1984，第175页。

新中国国民经济的恢复和发展，需要一系列条件和制度上的保障。除了体制的根本变革外，在流通领域，还需要稳定市场、规范市场秩序、减低市场风险等，即应使人们（包括组织和个人）具有经济上的安全感。在以市场调节为主的条件下，这些也都是重要的制度安排。这一时期，党和政府所采取的流通政策，基本保证了经济恢复所需要的维护市场正常运行和利用市场机制的制度供给。所有这些，在国民经济恢复时期都取得了显著成效。

要事年表

1949年

10月1日　中华人民共和国中央人民政府宣告成立。

10月10日　中共中央华北局发布《关于新区土改决定》。

10月17日　铁道部召开全国工务会议。

10月19日　中央人民政府委员会第三次会议决定成立政务院财政经济委员会。21日，中财委召开成立大会。

10月20日　中国人民保险公司成立，总经理为胡景沄。

10月24日　前国民党轮船招商局“海辽”轮宣布脱离国民党政府。毛泽东复电慰勉。

10月25日　中央人民政府海关总署宣告成立。

10月25日~11月6日　中央贸易部与农业部联合召开全国茶叶会议。

10月中旬~11月25日　发生第三次全国性物价波动。

10月28日　政务院召开第三次政务会议，通过了《政务院指导接收委员会工作条例》。

11月1日　中央合作事业管理局成立。中央贸易部正式成立并开始办公。交通银行总管理处和交通银行上海分行复业。

11月8日~18日　中央水利部召开各解放区水利联席会议，确定了以防止水患、兴修水利、达到发展生产目的的水利建设方针。

11月9日　原属国民党官僚资本的中国航空公司、中央航空公司全体员工4000余人，由两公司经理刘敬宜、陈卓林领导在香港通电起义，接受中央人民政府领导。

11月10日　中国人民银行召开第一届全国会计会议，制定了《中国人民银行会计制度（草案）》。

11月13日　中财委发出《关于对全国物价猛涨应当采取的方针的指示》。

11月17日　中央燃料工业部召开全国首届煤矿会议。

11月19日　中央交通部召开首届全国航务公路会议。

11月22日　中华全国总工会发布《关于私营工商业企业劳资双方订立集体合同的暂行规定》、《关于劳资关系暂行处理办法》和《关于劳资争议解决程序的暂行规定》。

11月24日~12月10日　中央财政部召开第一次全国税务工作会议，制定了《全国税政实施要则（草案）》、《全国各级税收机关暂行组织规程（草案）》。

11月28日　政务院复函财政部同意建立全国税务总局。

11月29日　中央人民政府机关节约救灾委员会成立，并在中央政府各机关中开展"一两米"节约运动。

12月2日　中央人民政府委员会举行第四次会议，通过了《关于发行人民胜利折实公债的决定》。

12月4日　广州市打击金融黑市，查获地下钱庄170家，剃刀门楣498档，抓获不法分子1016人。

12月5日　中央人民政府军事委员会发布《关于一九五〇年军队参加生产建设工作的指示》。

12月8日~20日　中央农业部在北京召开全国农业生产会议，确定1950年的农业生产以恢复为主，并以增产粮食和棉花为中心任务。

12月8日~25日　中央重工业部召开全国钢铁工业会议，确定了1950年的生产任务及投资安排。

12月11日　中共中央发出《关于处理年终双薪的通告》。

12月12日　中国银行总管理处由上海迁到北京。

12月12日~26日　中央贸易部召开全国大城市供应会议。会议决定成立粮食、花纱布、百货、土产、猪鬃、油脂、茶业、煤业建筑器材、盐业、石油、矿产、进口12个专业公司。

12月16日　政务院第十一次政务会议通过《大行政区人民政府委员会组织通则》。

12月16日　政务院通过《关于生产救灾的指示》，并于19日正式发布。政务院颁发《关于发行一九五〇年第一期人民胜利折实公债的指示》，发行总额为

1亿分。政务院还发布了《一九五〇年第一期胜利折实公债条例》。

12月16日~1950年2月17日　毛泽东主席和周恩来总理对苏联进行友好访问。

12月17日　中央贸易部发出《关于改供给商店为地方零售公司的决定》。

12月18日　台湾当局宣布封锁大陆沿海港口，放置水雷，严重影响了大陆东南沿海地区的对外贸易。

12月19日　政务院发布《关于生产救灾的指示》。中财委发出《关于国营企业必须向中国人民保险公司进行保险的指示》。

12月20日　邮电部召开第一次全国邮政会议。

12月22日~27日　中央财政部召开第一届全国粮食会议，讨论了粮食征购与管理问题。

12月23日　中国茶业公司成立，1951年划归农业部管理，改称为茶叶公司。中财委发言人谈中国银行商股股权及商股董事处理的有关问题。

12月30日　中央财政部发出《委托中国人民银行发行人民胜利折实公债的通知》。

12月31日　大陆原有铁路，除锦州—古北口、叶柏寿—赤峰、同蒲路北段、桂林—都匀外，已全部修复通车。

12月　中央财政部召开第一次全国盐务会议，作出《关于一九五〇年全国盐务方针任务的决定》和《关于全国盐务机构组织的决定》。中国人民银行北京市分行制定《北京市证券交易管理暂行办法》、《北京市证券交易所经纪人申请登记办法》、《经纪人资本额保证金及验资办法暂行规定》。政务院发出《全国年节及纪念日放假办法》。中央财政部召开第一届全国粮食会议，讨论全国公粮的征收与管理问题。截至1949年年底，国家没收的官僚资本主义工业企业共2858家，职工约129万人，其中生产工人约75万人。

1950年

1月1日　中央财政部税务总局正式成立。

1月5日~19日　中央轻工业部召开首届全国纸张会议。

1月9日　政务院总理周恩来发布命令，令驻在香港的国民党中央政府和地方政府的一切机构的员工，负责保护国家财产，听候接收。

1月10日　中共中央发出《关于没收教堂土地问题的指示》。东北区实行独立会计制度及建立新的结算制度。

1月12日~27日　中国盐业公司召开成立会议，2月15日在北京正式办公。

1月13日　政务院通过并颁发《关于处理老解放区市郊农业土地问题的指示》。

1月17日　铁道部召开1950年工程计划会议。

1月24日　中共中央发出《关于在各级人民政府内设土改委员会和组织各级农协直接指导土改运动的指示》。

1月24日~2月3日　中央贸易部召开全国进口会议。

1月25日　铁道部召开全国铁路材料会议。邮电部召开全国电信会议。

1月26日~2月7日　全国化学工业会议在北京召开。

1月27日　政务院第十七次政务会议通过《全国税政实施要则》、《工商业税暂行条例》和《货物税暂行条例》，均于1月31日发布。同时通过的还有《关于关税政策和海关工作的决定》。

1月29日　中共中央发出《关于向地主征粮的指示》。

1月　政务院发布《中央人民政府各级机关新参加工作人员试行工资标准》。交通银行总管理处由上海迁至北京。辽宁阜新海州露天煤矿开始施工，建设规模为年产原煤300万吨。

2月1日　北京市证券交易所正式开始营业。

2月3日　政务院第十八次政务会议通过《关于一九五〇年公路工作的规定》和《关于一九五〇年航务工作的规定》。

2月5日　中共中央发出《关于地区之间进行粮食余缺调剂问题的指示》。

春节前后　第四次物价涨风爆发，主要波及重庆、西安、广州、天津、上海、武汉、沈阳等大城市。

2月5日~27日　中央重工业部召开全国钢铁电机订货会议。

2月6日　《人民日报》发表纪念“二七”的社论《学会管理企业》。2月12日，中共中央下达《关于讨论和执行人民日报〈学会管理企业〉的社论的指示》。

2月6日　国民党残余势力派飞机轰炸上海发电厂。华东军政委员会颁布《新解放区农村减租条例》。

2月6日~13日　中央食品工业部在北京召开第一届全国渔业会议，确定了渔业生产先恢复后发展的原则和集中领导、分散经营的方针。

2月9日　中财委发布《关于物价措施等项紧急命令》。

2月10日　中央贸易部召开全国城市供应会议，讨论统一国营贸易问题。

2月13日~25日　中财委召开第一次全国财经会议，作出统一全国财经工作的决定。

2月14日　中苏两国在莫斯科签署了《中苏友好同盟互助条约》、《关于中

国长春铁路、旅顺口及大连的协定》和《中华人民共和国中央人民政府苏维埃社会主义共和国联盟政府关于贷款给中华人民共和国的协定》。

2月19日~3月2日　中央燃料工业部召开全国电业会议。

2月21日　第一届全国金融会议召开，确定了1950年中国人民银行的中心工作是“收存款，建金库，灵活调拨”。中央贸易部公布临时性的《关于出口货物统购统销的决定》。

2月22日　中央重工业部召开全国机器工业会议。中间休会，直到5月23日才结束。

2月26日~3月26日　中国百货公司、中国煤业建筑器材公司同时召开成立会议。

2月27日　中央人民政府成立中央救灾委员会，董必武为主任。中央农业部发布《一九五〇年农业方针及粮棉增产计划的指示》。河南省宜洛煤矿发生严重瓦斯爆炸。

2月28日　中财委颁发《关于国营、公营工厂建立工厂管理委员会的指示》。政务院发出《关于新解放区土地改革及征收公粮的指示》。中国和波兰两国在北京签订易货协议书。

2月28日~3月9日　中央林业部在北京召开第一次全国林业会议，确定林业工作的方针和任务是：普遍护林，重点造林，合理采伐和合理利用。

3月1日　中国粮食公司正式成立。

3月2日~22日　中央纺织工业部召开全国公营纺织会议，制定1950年生产计划。

3月3日　政务院第二十二次政务会议通过并发布《关于统一国家财政经济工作的决定》。同日，中共中央发出《关于统一国家财政经济工作的通知》。政务院第二十二次政务会议同时通过并公布《公营企业缴纳工商业税暂行办法》、《中央金库条例》。同日，中央贸易部、中国人民银行总行颁发《中央贸易部委托中国人民银行总行代理贸易金库合同》，中央贸易部颁发《中央贸易部现金管理暂行办法》。

3月7日~21日　中央劳动部在北京召开第一次全国劳动局长会议，讨论了《工会暂行法》、《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》等草案。

3月9日　周恩来总理批准中财委对冻结的美国在华财产所拟三条处理意见。

3月10日　政务院第二十三次政务会议通过《关于统一全国国营贸易实施办法的决定》和《关于全国仓库物资清理调配的决定》。中国花纱布、油脂、蛋品、猪鬃、进口等5个大型国营贸易公司正式成立。

3 月 10 日 ~30 日　中央贸易部召开第一届全国商品检验会议，制定了《商品检验暂行条例（草案）》、《商品检验暂行细则》。

3 月 15 日　中财委发布《关于抛售物资、催收公债、回笼货币、稳定物价的指示》，发出《关于执行统一资金运用与调拨制度》的指示。

3 月 16 日　政务院党组干事会议通过《关于与党外人士合作的综合意见》。

3 月 18 日　中国人民银行制定了《折实存款统一章程》。

3 月 20 日　政务院批准《全国汽车管理暂行办法》，4 月 11 日，该办法由中央交通部颁布施行。中央农业部发出《关于提倡双季稻栽培以增稻产的指示》和《关于一九五〇年麻、烟草及蚕丝生产的指示》。

3 月中旬　中财委发布《关于各公营、公私合营及工业生产合作社的工矿企业进行统一的全国普查的训令》。

3 月 21 日　中央燃料工业部发出《关于全国各煤矿废除封建把头制度的通令》。

3 月 22 日　周恩来总理签署政务院关于加强中央人民政府对中国银行领导和监督的命令。

3 月 24 日　政务院第二十五次政务会议通过《关于废除各地搬运事业中封建把持制度暂行处理办法》、《关于统一管理一九五〇年度财政收支的决定》、《关于统一国家公粮收支保管调度的决定》、《关于改变粮食加工标准、增加食用粮食的决定》。

3 月 27 日　中苏两国在莫斯科签订《关于在新疆创办中苏石油股份公司的协定》、《关于在新疆创办中苏有色及稀有金属股份公司的协定》、《关于创办中苏民用航空股份公司的协定》。

3 月 29 日　中国人民银行总行制定了《私营保险业暂行管理办法（草案）》。

3 月 31 日　政务院第二十六次政务会议通过《关于设立搬运公司、废除各地搬运事业中封建把持制度之建议的决定》。

4 月 1 日　新华书店总管理处成立，作为隶属于出版总署的企业机构，统一领导全国各地新华书店的业务。

4 月 2 日 ~30 日　中央贸易部召开全国土产会议。

4 月 3 日　中共中央发出《关于聘请专家的方针问题给李富春等同志的指示》。

4 月 4 日　中共中央发出《关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》。

4 月 5 日　中财委批准《中国银行侨汇原币存单章程》、《中国银行优待侨汇及为侨胞服务办法》。直属中央交通部的国营汽车运输总公司成立。东北区颁布

《基本建设暂行管理条例》。

4月7日　政务院第二十七次政务会议通过并公布《关于实行国家机关现金管理的决定》。

4月10日　中央贸易部下达《关于国营零售公司业务方针及资金、利润、领导关系等问题的决定》。

4月11日　中财委发布《关于保证棉、麻与粮食合理比价的通告》。中国矿产公司成立。

4月11日~24日　中央农业部在北京召开全国土壤肥料会议。

4月12日　中财委下达《关于向农村投放货币收购物资的决定》。

4月13日　中央人民政府委员会第七次会议听取并批准了中财委主任陈云所作的《关于财政状况和粮食状况的报告》。

4月14日　中共中央发出《关于举行全国救济失业工人运动和筹措救济失业工人基金办法的指示》和《关于停止向地主逼索退还押金给中南局的指示》。

4月15日　中国人民银行颁发《保本保值定期储蓄存款章程》。

4月16日　中央财政部召开全国农业税法会议。

4月19日　中苏两国在莫斯科签订政府间贸易协定。中央邮电部邮政总局发出《关于废止伪中华邮政的保证制度的通令》。

4月20日　全国总工会发表《救济上海及各地失业工人告全国工人书》。

4月22日　中财委发布《关于严禁机关部队经营商业的指示》。5月29日，中央贸易部下达《关于接收机关、部队商业办法的指示》。

4月24日　中共中央发出《关于土地改革中宣传不动富农土地财产的指示》。

4月25日　中国长春铁路公司正式成立。

4月29日　中央劳动部发出《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》。

5月2日　中共中央发出《关于停止退租集中力量进行春耕和土改问题的指示》。

5月4日　中央贸易部下达《关于各大城市国营信托公司业务方针及资金、利润、领导关系的决定》。

5月8日~26日　中财委召开全国7大城市（上海、天津、广州、武汉、重庆、西安、北京）工商局长会议。

5月11日　中央重工业部发出《关于建立与加强计划工作机构的指示》、《关于建设资金与生产资金严格分立的通知》。中央贸易部发出《关于检查各地国营贸易公司官僚主义作风的通报》。

5月15日　中央水利部召开全国防汛会议。

5月16日　中国石油贸易公司正式成立。8月17日，改名为中国石油公司。

5月17日　外交部副部长章汉夫就英国政府下令扣押我留港飞机一事，向英国政府临时代办提出抗议。

5月20日　中共中央主席毛泽东发出《关于各中央局负责同志应亲自抓财经工作的指示》。中央劳动部颁发《市劳动介绍所组织通则》、《失业技术员工登记介绍办法》。

5月27日　中央贸易部下达《关于统一掌握花纱布供需及价格的决定》。中央财政部召开第二次全国税务会议，决定对部分货物税的品目进行简化合并，对部分税率进行调整。

5月30日　政务院第三十四次政务会议通过并公布了《关于一九五〇年新解放区夏征公粮的决定》。

5月31日　中央贸易部发出《关于召开调整工商业公私关系的六个专业会议的决定》。

5月　天兰铁路开工，全长354公里，于1952年10月1日正式通车。

6月1日　中央贸易部发布《关于调整零售价格的通令》。

6月3日　政务院成立1950年暑假高等学校毕业生工作分配委员会。

6月5日~8日　中央轻工业部召开全国火柴会议。

6月6日~9日　中国共产党七届三中全会在北京召开。这是国民经济恢复时期唯一的一次中共中央全会。

6月12日~21日　贸易部召开全国公私盐业运销会议。

6月14日~23日　全国政协一届二次会议召开，听取并通过了刘少奇关于土地改革问题的报告、周恩来的政治报告、陈云关于财经问题的报告。

6月14日　中国和捷克斯洛伐克政府间贸易协定在北京签订。

6月15日　政务院发布《关于禁止砍伐铁路沿线树木的通令》。成渝铁路正式开工，全长505公里，于1952年7月1日正式通车。

6月16日　劳动部发布《市劳动争议仲裁委员会组织及工作规则》。中央贸易部召开的第一次全国物价工作会议结束。

6月17日　政务院发出《关于救济失业工人的指示》，并制定了《救济失业工人暂行办法》。同日，中共中央也发出《关于救济失业工人的指示》。

6月22日~30日　中央贸易部召开各大区贸易部长及华北5省2市商业厅（局）长会议。

6月23日　中央贸易部召开全国贸易计划工作会议。

6月27日~7月11日　中央食品工业部召开全国油脂会议。

6月28日　中央人民政府委员会第八次会议通过《中华人民共和国土地改革法》，6月30日公布实施。

6月29日　中财委下达《关于今后稳定金融物价的指示》。中央人民政府颁布《中华人民共和国工会法》。

6月30日　毛泽东发布《关于实施〈中华人民共和国土地改革法〉的命令》。同日，中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》。

6月　东北人民政府发出《关于调整公营产业工人、技术人员工薪及改行八级工资制的指示》。

7月5日~27日　中华全国合作社工作者第一次代表会议在北京召开，会议决定成立中华全国合作社联合总社。

7月5日　中国皮毛公司成立。

7月11日~8月6日　中央贸易部、中央食品工业部联合召开全国粮食加工会议。

7月13日~25日　中央贸易部召开全国出进口贸易会议。

7月15日　政务院颁布《农民协会组织通则》。中财委发出《关于私营企业股东有限责任问题的指示》。

7月15日~27日　中央轻工业部召开全国橡胶工业会议。

7月18日~29日　中央食品工业部召开全国卷烟会议。

7月22日　周恩来总理签发《对赴港九接收国民党物资机构的指示》。

7月22日~8月9日　中央燃料工业部召开全国水电工程会议。

7月25日　政务院发出《关于救济失业教师与处理学生失业问题的指示》。

7月27日　政务院批发中财委提出的《关于统一航务港务管理的指示》。

7月28日　政务院第四十三次政务会议批准发布《商标注册暂行条例》，8月28日公布实施。

7月　中财委颁布《关于适当限制某些已经过剩或已达饱和的生产的公告》。政务院发出《厂矿企业法定假日工资发放办法》。中共中央发出《关于土改中退押与债务问题的处理给各地指示电》。

8月1日　全国民用航空正式开航。中国医药公司成立。

8月1日~10日　全国金融业联席会议在北京召开，研究了调整金融业的公私关系问题。

8月4日　政务院第四十四次政务会议通过《关于划分农村阶级成份的决定》。中共中央转发邓子恢同志关于中南区工会工作报告。

8月8日~17日　农业部召开全国棉产工作会议。

8月11日　政务院第四十五次政务会议通过《政务院关于奖励有关生产的发明、技术改进及合理化建议的决定》和《保障发明权与专利权暂行条例》。

8月13日　政务院发布《关于统一全国各级人民政府、党派、群众团体员额暂行编制（草案）》。

8月16日　西北军政委员会颁布《关于农村减租办法》。

8月18日　中央贸易部下达《关于各级贸易行政及专业公司物价部门的工作任务、组织编制及职责范围的决定》。中国和朝鲜在北京签订政府间贸易协定。

8月21日　中共中央发出《关于新区减租交租问题的指示》。

8月22日　政务院发出通知，决定从失业人员中选训7800人，充实财贸战线的职工队伍。

8月25日　中财委发出《关于全国公营及公私合营工矿企业建立统一的定期统计报表制度的训令》。

8月25日～9月1日　中央轻工业部和卫生部联合召开全国制药会议。

8月25日～9月12日　中央水利部召开治淮会议，会议决定成立治淮委员会。

8月25日～9月18日　劳动部、全国总工会联合召开全国工资准备会议。

8月28日　中财委召开计划会议，会议讨论了编制1951年计划和三年奋斗目标等问题。

8月28日～9月9日　中央贸易部与燃料工业部联合召开全国煤炭产销会议。

8月31日　政务院发出《关于向国外订货须先经中财委批准再交贸易部统一办理的通知》。

8月　农业部召开全国种子会议。全国总工会在北京召开全国工会俱乐部会议。中共中央发出《关于各民主党派参加土改的指示》。

9月1日　全国储蓄工作会议召开。中财委规定苏联对我国贷款统一由财政部管理。

9月1日　新中国第一家公私合营投资公司——北京兴业投资股份有限公司正式成立。

9月2日　中央贸易部发出《关于公私联合购棉及棉花市场管理的指示》。

9月3日　中共中央批转中财委《关于掌握今年下半年物价的方针的报告》。

9月5日　中央人民政府委员会第九次会议通过并发布《新解放区农业税暂行条例》。

9月6日　中央贸易部颁发《贸易部物资调拨作价结算暂行办法》。中财委报送《关于全国金融会议情况向毛泽东并中央的综合报告》。

9月13日　中国和苏联合建的中苏石油股份公司和中苏有色金属及稀有金

属股份公司在新疆成立。

9月21日　中央贸易部下达通知，确定批发与零售的区别标准。

9月25日~10月2日　全国工农兵劳动模范代表会议在北京举行。

9月26日　中共中央下达《关于统一调整国家仓库的指示》。

9月30日　内务部颁发《关于土地改革地区典当土地房屋问题的处理意见（草案）》。

10月8日~16日　中央农业部召开全国农田水利工作会议。

10月9日　中财委颁发《保障发明权与专利权暂行条例实施细则》和《发明审查委员会章程》。

10月10日　中国和民主德国政府在北京签订关于货物交换及付款协定。

10月11日　中国工业器材公司成立。

10月13日　中财委发布《关于统一整理公私合营企业公股的决定》。

10月14日　政务院发布《关于治理淮河的决定》。

10月16日　中央合作事业管理局和中国人民银行发布《关于国家银行扶助合作社的决定》。

10月17日　中共中央发出《关于调整全国工资的几个原则》。

10月19日　中南军政委员会发布《关于土地改革法实施办法的若干规定》。

10月20日　中财委发布《关于防止物价波动问题的指示》。政务院颁布《新区农村债务纠纷处理办法》。

10月25日　中央贸易部召开全国信托公司经理联席会议。

10月27日　中央财政部召开全国预算、会计、金库制度会议，通过了《预算决算暂行条例（草案）》、《国营企业财务收支计划（草案）》、《中央金库条例实施细则（草案）》和《货币管理实施办法（草案）》等九个文件。

10月　中国人民银行制定了《中国人民银行发行库制度》。

11月3日　中财委发出《关于冻结现金、稳定物价措施的指示》。

11月4日　中财委下达《关于石油使用管制办法的指示》。

11月5日　政务院批转外交部《关于外资企业处理办法初步意见》。

11月6日　政务院发布《关于土地改革中对华侨土地财产的处理办法》。

11月9日　中财委发出《关于目前棉纱管理办法的决定》。

11月10日　中央贸易部发出《关于纱布管理几项具体措施的指示》。中国人民银行颁发《中国人民银行出纳制度》。政务院通过并颁布《城市郊区土地改革条例》。

11月14日　中央贸易部发布《关于取缔投机商业的几项指示》。

11月15日　政务院批准财政部设置财政检查机构。

11月15日~27日　第二次全国财政会议在北京召开。

11月17日　中共中央发出《关于调整全国工资的几个原则》。

11月20日~26日　中央林业部在北京召开全国木材会议。

11月21日　政务院批准《中国人民银行试行组织条例》。

11月22日~12月3日　中央纺织工业部召开全国棉纺织会议。

11月23日~12月7日　中央水利部召开全国水利会议。

11月25日　中央内务部发出《关于填发土地房产所有证的指示》。

11月25日~12月11日　中国人民银行召开全国放款会议，会议制定了《放款工作制度》、《放款章程》、《放款政策》、《放款计划编制办法》、《一九五一年放款方针》。

11月26日　中央劳动部发出《关于劳动争议解决程序的规定》。华东军政委员会发布《土地改革实施办法的规定》。

11月27日~30日　全国合作总社召开临时理事会第一次会议。

11月　中共中央发出《关于救济失业工人问题的总结及指示》。中央农业部发布《建立棉种选育繁殖推广制度及五年普及良种计划（草案）》。

12月1日　政务院第六十一次政务会议通过《关于决算制度、预算审核、投资的施工计划和货币管理的规定》。

12月3日　政务院发出《关于外国教会及外国人在华房地产处理原则给各地的指示》。

12月4日　政务院决定撤销食品工业部，成立轻工业部，水产工作划归农业部管理。

12月6日　中共中央批准公安部《关于经济保卫工作的报告》。

12月8日　政务院第六十二次政务会议通过《对外贸易管理暂行条例》。

12月9日　周恩来批准《关于加强（苏联）专家工作的几项具体办法》。

12月12日　北京与莫斯科之间的有线电话开始通话。

12月14日　政务院发出《政务院关于设立海关原则和调整全国海关机构的指示》和《关于举办工农速成中学和工农文化补习干部学校的指示》。

12月15日　政务院第六十三次政务会议修正通过《工商税暂行条例》、《货物税暂行条例》；还通过《屠宰税暂行条例》、《印花税暂行条例》、《利息所得税暂行条例》，上述法规均于19日公布。

12月16日　美国政府宣布冻结我国在美财产，并对我国实行经济封锁。

12月15日~17日　中央轻工业部与军委后勤部联合召开第一届全国制革工

业会议。

12月17日~28日　全国合作总社召开贸易采购业务会议。

12月22日　政务院第六十四次政务会议通过《中华人民共和国矿业暂行条例》，于1951年4月26日公布施行。中财委颁布《私营企业重估财产调整资本办法》。

12月25日　中财委发布《货币管理实施办法》、《货币收支计划编制办法》。

12月27日　中共中央发出《关于地主兼营的当铺的处理办法的指示》。政务院发布《关于一九五○年度财政收支进行年终清理决算的指示》。中央贸易部发布《国营贸易企业定期统计报表制度》。

12月28日　贸易部发布《对外贸易管理暂行条例实施细则》。政务院发布《关于管制美国在华财产、冻结美国在华存款的命令》。中央纺织工业部第三十四次部务会议通过《关于建立和加强生产责任制的决定》。

12月29日　政务院第六十五次政务会议通过《私营企业暂行条例》，12月30日公布。

12月31日　中财委发布《关于处理年终基本建设及事业未完成部分剩余资金的决定》。

12月　内务部发布《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》、《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》。东北区颁发《国营企业固定资产暂行管理规程》。

1951年

1月1日　中国人民保险公司制定了火灾保险条款，开办火灾保险。

1月4日　中财委发布《关于统购棉纱的决定》。

1月5日　政务院第六十六次政务会议通过《企业中公股公产清理办法》。中财委发布《关于一九五一年基本建设工作步骤的暂行规定》。

1月12日　政务院颁布《关于处理失业知识分子的补充指示》。中央贸易部、全国合作总社发布《关于对合作社社员实行配售的联合决定》。

1月13日　中国人民银行制定《中国人民银行放款总则》、《中国人民银行工业放款章程》、《中国人民银行小额放款章程》、《中国人民银行交通、运输、公用事业放款章程》、《中国人民银行贸易放款章程》、《中国人民银行质押放款办法》。

1月15日　中国人民银行召开第二次全国金融工作会议。中央贸易部召开全国对外贸易管理会议，起草了《易货贸易管理暂行办法》和《易货贸易管理暂行办法实施细则》。

1月17日　政务院发出《关于遣散失业工人还乡生产应注意事项的通知》。

1月18日~27日　中央农业部在北京召开第一次全国农具工作会议。

1月20日~30日　中央农业部召开第二届全国水产会议。

1月22日　中国和匈牙利在北京签订政府间货物交换及付款协定。

1月26日　政务院发布《特种消费行为税暂行条例》。

1月27日　中财委发出《关于做好一九五一年基本建设计划的指示》。

1月29日　中波两国在京签订《中波货物交换及付款协定》、《中波航运协定》、《中波互换邮件及包裹协定》、《中波电信协定》以及关于组建中波轮船股份公司协议。

2月2日　政务院通过《关于一九五一年农林生产的决定》。3月5日，中共中央发出《关于保证完成一九五一年农林生产任务的指示》。

2月3日　中共中央批转中财委《关于一九五一年银行工作方针和计划的决定》。政务院发布《关于实行国家机关、国营企业、合作社财产强制保险及旅客强制保险的决定》。

2月4日　政务院发出《关于没收企业中战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子的股份及财产的指示》。

2月5日　中共中央发出《关于春耕生产的指示》。

2月10日　中共中央发出《关于城市郊区土改问题的补充规定》。中央贸易部、中国人民银行总行颁发《中央人民政府贸易部所属国营企业贸易金库实施办法》。

2月12日~3月6日　中财委召开全国工业会议，作出《关于一九五一年国营工业生产建设的决定》。

2月13日　中央贸易部转发中财委《关于接收美国各石油公司在华油池的决定》。

2月14日　中共中央发出《关于在城市中设立城乡联系机构的指示》。

2月14日~24日　中央林业部在北京召开全国林业会议。

2月14日~26日　中央农业部在北京召开全国农业工作会议。

2月18日　中共中央发出《政治局扩大会议决议要点的党内通报》，提出“三年准备，十年计划经济建设”思想。

2月23日　政务院通过并发布《中华人民共和国劳动保险条例》。

2月23日~3月10日　中央交通部召开第二届全国公路会议。

2月26日　中央贸易部发布《易货贸易管理暂行办法》。3月6日，又发布《易货贸易管理暂行办法实施细则》。

2月　中财委召开财政会议，讨论划分财政收支系统等问题。

3月1日　中国人民银行颁发《侨汇业管理暂行办法》，保障侨汇业的合法经营。

3月5日　中央劳动部转发了上海市失业工人救济委员会《关于委托私营机器厂训练机器艺徒的办法》。

3月6日　政务院颁发《中华人民共和国禁止国家货币出入境办法》。

3月7日　中财委发布《关于工资总额的决定》和《关于保证粮棉比价的指示》。

3月9日　中财委发出《关于预购棉麻烟的指示》。

3月12日~28日　中央贸易部召开第一届全国储运会议。

3月14日　中苏两国铁路联运协定在北京签字，从4月1日起实施。

3月15日　政务院颁发《一九五一年国民经济计划表格及编制办法》，这是全国第一套计划表格。中国人民保险公司颁发《轮船运输保险条款》。

3月17日　政务院发布《关于春季严禁烧荒、烧垦以防森林火灾的指示》。中财委发布《关于麻粮比价、解决收购与粮食肥料供应问题规定》。

3月19日　中央财政部发布《关于一九五一年各级财政检查机构检查工作重点的指示》。

3月20日　政务院颁发《关于收回东北银行和内蒙古人民银行所发行的地方流通券的命令》。

3月20日~29日　全国信用合作汇报会议召开。

3月21日~4月4日　中央贸易部召开全国零售工作会议。

3月22日　中共中央发出《关于召开土产会议推销土产的指示》。

3月28日　中财委颁布《基本建设工作程序暂行办法》。

3月29日　政务院公布《一九五一年度财政收支系统划分的决定》。

3月30日　政务院第七十八次政务会议批准了中央财政部《一九五〇年财政工作总结及一九五一年工作的方针和任务》的报告。

3月31日　政务院发布《关于财政分级后几个重要问题规定的命令》和《关于进一步整理城市地方财政的决定》。同日，中共中央转发中财委关于城市财政工作会议的报告。中央财政部召开第三次全国税务会议。

3月　全国总工会发布《劳动保险委员会组织通则》。中央农业部召开全国国营农场场长会议。中央劳动部发布《中华人民共和国劳动保险条例实施细则（草案）》。

4月1日　中财委下达《关于国营贸易与合作社关系的决定》。中国猪鬃、皮毛、蛋品3个公司合并，成立中国畜产公司。

4月4日　政务院发布《关于各业务部门领导之高等学校毕业生统一由中央分配工作的规定》。

4月6日　政务院第七十九次政务会议通过《关于一九五一年国营工业生产建设的决定》。中财委发布《一九五一年度国营企业财务收支计划暂行办法》、《一九五一年度国营企业提缴折旧基金暂行办法》和《一九五一年度国营企业提缴利润暂行办法》。

4月9日　中财委发出《关于私营企业暂行条例不适用于外商企业的通知》。

4月10日　中国人民保险公司颁发《小麦收获保险办法》。

4月11日　中财委批复中央贸易部报告，同意将物价机动权下放到省一级。

4月16日~23日　全国合作总社在北京召开土产交流会议。

4月18日　政务院发布《中华人民共和国暂行海关法》，从5月1日起施行。

4月20日　中国人民银行召开第一届全国银行检查工作会议，讨论制定银行检查制度。

4月21日　政务院发布《关于适当处理林权，明确管理保护责任的指示》。

4月24日　中财委颁发《财产强制保险条例》、《财产强制保险费率规章》。

4月25日　中央贸易部召开第二次全国物价工作会议。中央贸易部、中国人民银行总行发出《关于取消商业信用的联合指示》。

4月30日　政务院发布《关于征用英国在我国的亚细亚火油公司财产的命令》。

4月　中国人民银行制定了《中国人民银行埠际押汇办法》、《中国人民银行埠外购销放款暂行办法》。

5月3日　中共中央批转全国合作总社《关于对待资本家方针的意见》和全国合作总社主任《关于农村和城市基层合作社改变组织形式问题》的报告。

5月4日　政务院第八十三次政务会议通过了《关于划分中央与地方财政经济工作上管理职权的决定》，批准了《中华人民共和国海关进出口税则》和《中华人民共和国海关进出口税则暂行实施条例》，决定于5月16日起实施。

5月7日　中央贸易部下达《关于成立高级消费品商店的决定》。

5月10日　中共中央发出《对土地改革业已完成地区的地主给予劳动生产就业等的指示》。中国人民银行召开第一届全国农村金融工作会议。

5月11日　中共中央发出《关于新区建立合作社问题的指示》。

5月14日　政务院发布《中华人民共和国海关进出口税则》。

5月15日　中共中央发出《关于处理美国在华财产的指示》。中央劳动部发出《关于各地招聘职工的暂行规定》。

5月20日~6月2日　全国合作总社召开第一次组导工作会议。

5月21日　中财委发文部署全国公私营纺纱厂停工一个半月。

5月22日　中国政府外交部发言人就联合国大会于5月17日、18日非法通过对中华人民共和国实行禁运的美国提案发表抗议声明，指出这是破坏联合国宪章的非法行动。

5月22日~6月2日　全国合作总社召开全国合作社组织工作会议。

5月23日　中共中央批准中财委提出的酒类专卖方针。

5月27日　新华信托储蓄银行、中国实业银行、四明商业储蓄银行、中国通商银行、中国建业银行5家银行在上海组成公私合营银行联合总管理处。

5月28日　中财委发出《关于美帝操纵联合国大会非法通过对我实行禁运案后对各项工作的指示》。

5月　由我国自己设计、施工和使用国产设备的第一批棉纺织厂——西北第一棉纺织厂、邯郸第一棉纺织厂、武汉第一棉纺织厂开工建设。

6月1日　中财委发布《关于国营企业清理资产核定资金的决定》。

6月5日　中国人民银行颁发《关于交通银行自一九五一年六月一日起办理中央基本建设拨款工作的指示》。

6月6日~26日　全国合作总社第一次手工业生产合作会议在北京举行。

6月8日　中央贸易部发出《关于各专业公司系统内部调拨作价的规定》。

6月12日　中国人民银行召开第一届国外业务会议。

6月15日~29日　中国人民银行召开全国私人业务会议，决定对私营工商业正常经营所需要的资金周转给以贷款扶持。

6月18日　中财委发布《关于企业部门向外投资的决定》。

6月19日　中财委发布《关于严格检查基本建设工程设计的通知》。

6月21日　政务院发布《关于一九五一年农业税收工作的指示》。同日，中共中央下达《关于决定今年农业税提高一成的问题给各中央局负责同志的指示》。全国合作总社下达《关于建立与加强合作社计划统计工作的决定》。

6月28日　中财委发出《关于加强基本建设定期统计报告工作的指示》。

7月1日　政务院发布《关于进一步整理地方财政与平衡收支的决定（草案）》。

7月2日　中国人民银行发出指示，要求在7月中旬和9月底分两个阶段降低利率，在秋季前达到抗日战争前的利率标准。

7月5日　中共中央转发《中共浙江省委关于土地改革后群众生产情形的调查报告》。中央财政部发布《农业税查田定产工作实施纲要》。

7月8日　政务院发出《关于追加农业税工作的指示》。

7月10日　政务院批准设立农业合作银行，由何松亭为经理。中国人民保险公司制定《牲畜保险办法》。

7月16日　中财委发布《全国各级合作社计划工作暂行办法》。

7月20日　政务院第九十四次政务会议通过《预算决算暂行条例》。根治淮河的第一期工程胜利完成。

7月26日　中财委发出《关于今后全国物价调整办法的指示》。

7月31日　中财委制定并颁发了《国营企业资金核定暂行办法》、《国营企业资产清理及估价暂行办法》。

7月　中共中央发出《关于加强爱国售棉储棉运动的指示》。

8月8日　政务院公布《城市房地产税暂行条例》。

8月9日～22日　中央轻工业部召开第一届全国轻工业会议。

8月10日　中财委发出《关于改进与加强基本建设计划工作的指示》。

8月17日　中国人民银行、全国合作总社发出联合指示，决定由中国人民银行领导农村信用合作社。

8月17日～31日　中央贸易部召开第一次全国民族贸易会议。

8月17日～30日　第一次全国国营企业清产核资会议在北京召开。

8月20日　中财委制定了《国际清算管理实施暂行办法》。中央劳动部发出《关于劳动力的供求情况与今后工作中应注意的几点意见的通报》。

8月24日　政务院第九十九次政务会议通过《关于成立塘沽建港委员会的决定》。

8月31日　中共中央发出《关于农业税必须贯彻查田定产依率计征的指示》。政务院作出《关于扩大培植橡胶树的决定》。中国人民保险公司颁发《棉花收获保险办法》。

8月　中国人民银行发布存款章程，决定开办活期存款、定期存款和保本保值定期存款。中国人民银行制定了国内汇兑章程。

9月1日　财政部公布《临时商业税稽征办法》。国华银行、浙江兴业银行、和成银行、聚兴城银行、源源长银行、浙江第一银行加入由新华信托储蓄银行等组成的联合总管理处。同日，盐业银行、金城银行、中南银行、大陆银行、联合银行5家银行组成联合总管理处。

9月3日　第一次全国劳动保护会议在北京召开，通过了《工厂安全卫生暂行条例（草案）》、《限制工厂矿厂加班加点暂行办法（草案）》和《保护女工暂行条例（草案）》。

9月8日　中共中央发出《关于新区土地改革完成后在经济上应团结所有的

人进行生产的指示》。

9月9日　中共中央召开第一次互助合作会议，通过了《中共中央关于农业生产互助合作决议（草案）》。

9月10日　中共中央批转中财委关于全国物资管理会议的报告。

9月11日~25日　中央农业部召开全国农业工作会议。

9月15日　中财委颁发《编制国民经济计划的办法》。

9月19日　中央财政部公布《摊贩业税稽征办法》。

9月20日　政务院公布《车船使用牌照税暂行条例》。

9月21日　政务院发布《关于在新疆省发行带维吾尔文的人民币，兑回新疆省发行的银元票的命令》。中央贸易部下达《关于坚决稳定物价的决定》。

9月26日~10月5日　中央燃料工业部召开全国煤矿基本建设会议。

9月27日　中共中央发出《关于处理少数民族寺庙的土地问题给西北局的复示》。

9月28日　中共中央发出《关于国营工厂管理的决定（初步草案）》。中共中央批准中南局《关于组织私资联营、合营问题的指示》。

9月29日　中共中央发出《加强对林业工作领导的指示》。

9月　中共中央发出《关于各地应动员中上级干部和党内外文化工作人员参加土地改革工作的指示》。

10月15日　中央纺织工业部发出《关于普遍开展郝建秀工作法的指示》。

10月20日　中共中央发出《对新疆开展减租反霸运动的指示》。

10月23日~11月1日　中国人民政治协商会议召开一届三次全体会议。毛泽东在会上向全国人民发出"增加生产，厉行节约，以支持中国人民志愿军"的号召。

10月下旬　中共中央召开政治局扩大会议，讨论关于实行精兵简政、增产节约和反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的问题。

10月29日　中央财政部公布《合作社缴纳工商业税暂行办法》。

11月5日　中共中央发出《关于清理厂矿交通等企业中的反革命分子和在这些企业中开展民主改革的指示》。

11月9日　中共中央发出《关于处理西北少数民族土地问题的指示》。

11月14日　中央贸易部颁布《行商管理暂行通则》。

11月22日　中财委发布《商品检验暂行条例》。

11月26日　中央农业部发出《一九五一年农业丰产奖励试行办法》。

11月26日~12月13日　中央贸易部召开全国国营贸易商品流转费用工作

会议。

11 月 29 日　中财委颁发《一九五二年全国钢铁统一供应办法》。

11 月 30 日　中共中央发出《关于“三反”斗争的指示》。

11 月　中共中央决定成立华南垦殖局，主管发展橡胶生产。中财委召开全国计划会议。中央贸易部召开肉食品会议。

12 月 3 日　政务院批准财政部成立中国专卖事业总公司，该公司于 1952 年 1 月 5 日正式成立。

12 月 12 日　中央贸易部下达《关于十万人以下城镇乡村国营商业网立即暂停发展的通知》。

12 月 15 日　中共中央将《关于农业生产互助合作决议（草案）》发给各级党委试行。

12 月 19 日　中共中央下达《对农贷、私商联营的意见》。

12 月 24 日　毛泽东就全国合作总社《关于合作社收购棉花的经验总结报告》对中财委作出批示。

12 月 24 日 ~31 日　全国财经会议在北京召开。

12 月 28 日　中财委全国国营企业清理资产核定资金委员会发布《关于国营企业在增产节约运动中展开核定资金工作的指示》。

12 月 29 日　中央贸易部决定自 1952 年 1 月起，停止对合作社实行国家特别优待的配售办法。

12 月 31 日　中财委发出关于中央贸易部对苏联及新民主国家进出口向中国人民银行结汇办法和各部门委托贸易部向苏联及新民主国家订货交纳定金及付款办法的决定。

12 月　人事部发布《中央人民政府直属机关各类人员暂行工资等级表》。中央农业部发布《粮食作物良种普及实施方案》。中国人民银行颁发《农村信用合作社章程准则（草案）》。

1952 年

1 月 4 日　中共中央发出《关于立即抓紧“三反”斗争的指示》。

1 月 5 日　中共中央发出《关于在“三反”斗争中惩办犯法的私人工商业者和坚决击退资产阶级猖狂进攻的指示》。

1 月 9 日　中财委颁布《基本建设工作暂行办法》。

1 月 15 日　中财委向中共中央提出《一九五二年财经工作的方针和任务》的报告。中财委发布《国营企业提用企业奖励基金暂行办法》。

1月18日　全国合作总社发出《关于开展全国合作社增产节约运动的决定》。

1月26日　中共中央发出《关于在城市中限期开展大规模的坚决彻底的“五反”斗争的指示》。

1月28日　周恩来签发《中央人民政府政务院关于加强老根据地工作的指示》。

1月　政务院发布《国营企业工人职员退职处理暂行办法（草案）》。中财委颁发《国民经济计划编制暂行办法》。

2月2日　毛泽东颁布《人民革命军事委员会命令》，批准中国人民解放军31个师转为建设师，其中参加农业生产建设的有15个师，成为发展农垦事业的骨干力量。

2月4日　中共中央发出《关于工矿企业如何进行“三反”运动的指示》。

2月8日　政务院第一百二十三次政务会议通过《关于大力开展群众性的防旱、抗旱运动的决定》。

2月10日　经最高人民法院批准，判处大贪污犯刘青山、张子善死刑。

2月15日　政务院第一百二十四次政务会议通过《关于一九五二年农业生产的决定》。

2月16日　中央林业部发布《关于一九五二年春季造林工作的指示》。

2月21日　政务院发布《关于由各大行政区及中央各部抽调技术员工加强国防工业建设的决定》。

2月29日　政务院第一百二十六次政务会议通过《关于统一处理机关生产的决定》，3月12日发布。

3月5日　中共中央发出《关于处理贪污浪费问题的若干规定》和《关于在“五反”运动中对工商户处理的标准和办法》。

3月11日　中央农业部发出《关于开展一九五二年爱国增产竞赛的意见》。

3月12日　中财委发布《关于一九五二年粮棉比价及棉田的公粮负担的指示》。

3月15日　政务院发布《关于地方工业领导关系的决定》。

3月21日　政务院第一百二十九次政务会议通过《关于一九五二年水利工作的决定》和《关于“五反”运动中成立人民法庭的规定》。

3月22日　全国合作总社发出《关于一九五二年预购棉花工作的指示》。

3月23日　中共中央电示华南局，指出在土地改革中要审慎处理归侨侨眷的阶级成分。

3月26日　政务院发出《关于防治农作物病虫害的指示》。

3月28日　政务院第一百三十次政务会议通过《中华人民共和国惩治贪污

条例》，于4月21日正式公布；《关于“三反”运动中成立人民法庭的规定》，3月31日正式公布。

3月31日　政务院发布《关于荆江分洪工程的决定》。4月，荆江分洪工程开工建设，1953年4月25日工程全部完工。中央农业部发出《关于改进栽培技术提高棉花单位面积产量的指示》，并发布《棉花丰产技术指导纲要》。

3月　政务院发出《关于全国供给制工作人员统一增加津贴的通知》。中央农业部、中央对外贸易部发出《一九五二年茶叶生产、收购的联合指示》。

4月3日　国际经济会议在莫斯科举行，中国代表团出席了会议。

4月5日　中央贸易部发出通知，严格取缔城市行商及个体牙纪。

4月6日　中共中央下达《关于各城市在“五反”运动后处理劳资关系问题的指示》。

4月25日~30日　中央贸易部召开全国土产交流会议。

4月26日　中财委颁发《对私人金融业方针的指示》。

5月1日　铁道部等单位联合发布《关于开展满载、超轴、五百公里运动的决定》。交通银行划归财政部管理。

5月6日　中共中央批转中财委《关于全国钢铁工业的发展方针、速度与地区分布问题的报告》。

5月9日　政务院发出《关于外商在“五反”中有关问题的指示》。

5月14日　中财委召开全国机械工业会议。

5月17日　中共中央发出《对新疆土改的指示》。

5月20日　中央贸易部发出《关于全国贸易机构组织形式的初步意见》。

5月21日~6月5日　中财委召开全国财政会议，确定了“边打、边稳、边建”的财政方针。

5月26日　全国合作总社发出《关于整顿基层合作社的指示》。

5月　政务院决定农业合作银行并入中国人民银行。中国人民保险公司划归财政部领导。

6月1日　第一次中日民间贸易协议在北京签订。

6月2日~8日　全国合作总社召开全国合作社肥料供应会议。

6月7日　中财委发布《关于处理被冻结美汇的决定》。

6月8日　中央贸易部拟定《国营贸易企业实行经济核算制方案》。

6月12日　中央贸易部发出《关于开展全国范围的工业品销售运动的指示》。

6月15日　人民政协全国委员会发出《关于领导各界人士进行共同纲领的学习的通知》。

6月16日　政务院公布《关于一九五二年农业税收工作的指示》。

6月20日~30日　中华全国工商业联合会筹备会议在北京举行。

6月21日　中国人民银行决定对存、放款利率分别降低20%~50%。

6月27日~7月23日　中国医药公司召开第一届全国区公司经理会议。

6月27日　政务院发出《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》。

7月2日~19日　政务院召开全国劳动就业会议。

7月3日~14日　全国合作总社召开各大行政区合作社主任会议,通过了《关于全面开展增产节约运动的决议》。

7月8日　中共中央发出《关于目前开展增产节约运动中应注意的问题的指示》。

7月10日　中央农业部发出《大力发展农家积肥运动的通知》。

7月16日　中国人民银行颁发《修订储蓄存款章程(草案)》。

7月18日　全国合作总社召开第二次临时理事、监事联席会议。同日,全国合作总社发出《关于合作社推销工作的决定》。

7月19日　中央人民政府下达1952年暑期全国高等学校毕业生统一分配方案。中财委批转山东财委《关于市场管理的指示》。

7月21日　全国合作总社发出《关于合作社供应工作的决定》。

7月23日　中财委发出指示,取消1月财政会议所决定的公粮超收分成办法。

7月25日　政务院通过《关于劳动就业问题的决定》,于8月6日颁布执行。

7月　政务院发出《关于各级人民政府供给制工作人员津贴标准及工资制工作人员工资标准的通知》。

8月1日　中共中央作出《关于财经部门增设专司政治工作的副职的决定》。政务院第一百四十七次政务会议通过《工商业联合会组织通则》,8月16日公布实施。

8月2日　外交部副部长章汉夫发表《抗议英国政府劫夺我留港飞机并迫害护产员工的声明》。

8月6日　中央人民政府委员会第十六次会议听取并批准了财政部部长薄一波所作的《关于一九五一年度国家预算执行情况及一九五二年度国家预算草案编成的报告》。

8月7日　中央人民政府委员会第十七次会议通过《关于调整中央人民政府机构的决议》和《关于调整地方人民政府机构的决议》。

8月9日　财政部召开第一次全国财政监察工作会议,拟定了《关于财政监

察工作中若干问题的具体规定（草案）》。

8月14日　中共中央批转山西省委《关于加强工业领导和城乡物资交流的报告》。政务院公布《关于受灾农户农业税减免办法》。中央贸易部、全国合作总社下达《关于合作社系统设立批发站问题的协议》。

8月15日~9月4日　中央农业部召开全国畜牧兽医会议。

8月20日~26日　中央农业部召开新式农具座谈会。

8月27日　政务院批准劳动就业委员会《关于失业人员统一登记办法》，8月30日公布实施。

8月29日　中共中央批转中财委党组、中央统战部《关于处理资本家代理人的意见》。

8月30日　中央交通部召开1952年全国公路运输会议，讨论汽车运输和联运两个问题。

8月　中财委批准试行《国营机械农场建场程序暂行办法》。农业部部务会议通过《国营机械农场农业经营规章》。中财委颁发《关于编制五年计划轮廓的方针》及《中国经济状况和五年建设的任务附表》。

9月1日　中共中央批转福建省委《关于长乐县物资交流大会的情况及经验的报告》，要求做好初级市场的交流工作。中央人民政府粮食部正式成立。

9月3日　中央人民政府商业部、中央人民政府对外贸易部正式成立。

9月7日　中央农业部公布《冬小麦丰产技术试行纲要》。

9月15日~20日　中央农业部在上海召开全国蚕桑技术座谈会。

9月15日~29日　中央商业部召开第三次全国物价工作会议。

9月15日~10月4日　中央商业部召开全国百货专业会议。

9月15日　中苏两国政府签订《关于橡胶技术合作协定》。中、苏、蒙三国政府签订《关于组织铁路联运的协定》。

9月16日~21日　中央粮食部召开全国粮食工作会议。

9月18日　中共中央批转《华东局关于华东区一九五二年夏季物资交流的总结报告》。

9月21日~27日　中财委召开第二次全国财经会议，讨论1953年财经工作。

9月27日　天水到兰州铁路正式通车，全长346公里。

9月28日　中共中央批准中监委、中财委两个党组《关于成立财经监察机构的建议》。

9月　政务院发布《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇的暂行办法的规定》。中国人民银行召开区行行长会议和银行计划工作会议，会议通过了《中

国人民银行综合信贷计划编制办法》。

10月1日　中共中央批转中华全国总工会党组《关于爱国增产运动的综合报告》。兰新铁路开工，全长1892公里，1962年6月全线通车。

10月4日　中国和蒙古在北京签订政府间经济及文化合作协定。同日，中国和锡兰政府间贸易协定在北京签订。

10月6日~21日　中央农业部在北京召开全国农业工作会议。

10月7日　中央商业部、财政部、轻工业部联合发出《关于加强对卷烟管理的指示》。

10月10日　中财委颁发《一九五三年对三十五种重要物资实行全国统一分配办法（试行草案）》。

10月15日　中国人民银行颁布《中华人民共和国禁止国家货币票据及证券出入国境暂行办法》。

10月17日　中财委下达《关于对华侨回国投资问题的指示》。

10月17日　塘沽新港第一期工程完工。

10月20日　中央财政部召开第三次全国预算会计和金库制度会议，讨论制定了《银行执行预算业务条例和细则》、《各级总预算、总会计和单位预算会计制度》两个文件。

10月22日　中财委颁发《一九五三年编制零售商品计划的方针》。

10月22日~23日　中财委召开基本建设会议,讨论一九五三年基本建设问题。

10月22日~11月6日　中央林业部召开全国林业行政会议。

10月25日　中共中央下达《关于城市税收及农业税等问题的指示》。

10月27日　中财委下达《关于加强市场领导及扩大与合理使用农贷的决定》。

10月31日　政务院颁发《关于处理失业工人办法》。

10月　人事部发布《关于各级人民政府工作人员退职处理暂行办法》。

11月2日　中央财政部召开第四次全国税务会议，着重讨论税制改革问题。

11月3日　中财委下达1953年工农业生产、交通运输及贸易控制数字。

11月7日 中共中央下达《关于学习斯大林著作〈苏联社会主义经济问题〉的指示》。

11月8日　中财委发出《关于迅速准备基本建设的指示》。

11月12日　中共中央发出《关于建立农村工作部的决定》。同日，中共中央还发出《关于乡的区划标准及编制人数的通知》和《关于加强合作社系统的干部的指示》。

11月15日　中共中央发出《关于调整商业的指示》。中央人民政府委员会

第十九次会议决定成立国家计划委员会，并通过《关于改变大行政区人民政府（军政委员会）机构与任务的决定》。

11 月 16 日　中共中央作出《关于成立国家计划委员会及干部配备方案的决定》。

11 月 17 日　全国地质工作计划会议在北京召开。

11 月 19 日　中共中央发出《关于渔民工作的指示》和《关于解决县区乡干部“五多”问题的指示》。

11 月 20 日　康藏公路的康定—昌都段通车，该路段共长 446.45 公里。

11 月 22 日 ~28 日　林业部在北京召开全国林业会议。

11 月　中财委与全国总工会联合召开国营企业工资工作会议，拟定了《关于国营企业调整工资的决定》等 7 个文件。

11 月　中共中央下达《关于农业税收问题的指示》。

12 月 1 日　全国统一的公私合营银行联合总管理处在北京正式成立。

12 月 3 日　政务院批准将中财委私营企业局改为中央工商行政管理局。

12 月 5 日 ~16 日　中央商业部、财政部、轻工业部和全国总工会联合召开卷烟专卖会议。

12 月 6 日　为推动滞销物资的出口，中财委决定将外汇牌价上调 10%。

12 月 7 日　中共中央发出《关于制定五年建设计划应重视少数民族地区建设的指示》。

12 月 15 日　中财委批转中央商业部《关于调整地区差价的报告》。

12 月 15 日 ~23 日　全国统计工作会议在北京召开。

12 月 16 日 ~28 日　中央粮食部召开第二次全国粮食工作会议。

12 月 20 日　中财委决定调整棉、粮、布、纱的季节差价。

12 月 22 日　中共中央下达《关于编制一九五三年经济计划及长期计划纲要的指示》。

12 月 22 日 ~31 日　中央商业部召开第二次全国民族贸易会议。

12 月 22 日　中共中央发出《关于编制一九五三年计划及长期计划纲要若干问题的指示》。财政部发布《中央金库条例实施细则》。

12 月 23 日　中财委召开会议讨论基本建设准备工作。

12 月 26 日　政务院第一百六十四次政务会议批准财政部《关于税制的若干修正问题的报告》、《商品流通税试行办法》，12 月 31 日由中财委发布，自 1953 年 1 月 1 日起实行。

12 月 28 日　中国政府与锡兰政府签订《关于橡胶和大米的五年贸易协定》。

12月31日　根据《关于中华人民共和国政府代表团与苏联政府代表团谈判的中苏公报》，苏联把长春铁路移交中国。中财委发出《关于国营商业与合作社之间若干问题的决定》。中央商业部发布《根据税率变动调整批发价格的决定》。

12月　中共中央发出《关于华南橡胶垦殖工作的几个问题的决定》。中央财政部物资管理总局由财政部划归中财委领导。

统计表目录

《1949—1952中华人民共和国经济档案资料选编》丛书目录

（以出版时间为序）

中国社会科学院、中央档案馆编

1.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·基本建设投资和建筑业卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1989。

2.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·综合卷》，北京，中国城市经济社会出版社，1990。

3.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·农业卷》，北京，社会科学文献出版社，1991。

4.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·农村经济体制卷》，北京，社会科学文献出版社，1992。

5.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·工商体制卷》，北京，中国社会科学出版社，1993。

6.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·劳动工资和职工福利卷》，北京，中国社会科学出版社，1994。

7.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·对外贸易卷》，北京，经济管理出版社，1994。

8.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·财政卷》，北京，经济管理出版社，1995。

9.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·商业卷》，北京，中国物资出版社，1995。

10.《1949~1952中华人民共和国经济档案资料选编·金融卷》，北京，中国物资出版社，1996。

11.《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编·工业卷》，北京，中国物资出版社，1996。

12.《1949~1952 中华人民共和国经济档案资料选编·交通通讯卷》，北京，中国物资出版社，1996。